Raija Julkunen

Suunnanmuutos

1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa

vastapaino

SUUNNANMUUTOS

1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa

Raija Julkunen

osuuskunta
VASTAPAINO
Tampere 2001

© Raija Julkunen, Vastapaino

ISBN 951-768-089-9

Osuuskunta Vastapaino
Yliopistonk. 60 A, 33100 Tampere
p. (03) 2146 248 f. (03) 2146 646
http://www.vastapaino.fi

Painettu Gummerus Kirjapaino Oy:ssä
Jyväskylässä 2001

SISÄLTÖ

ESIPUHE 9

JOHDANTO 11
Hyvinvointivaltion uusi politiikka 11
Polut ja instituutiot 17
Karsinnan teoria 23
Rakenteet, toimijat ja instituutiot – kirjan ohjelma 33

JÄLKITEOLLINEN MAAILMA 36
Jälkiteollinen kapitalismi 36
Talouspoliittista regiimiä hakemassa 40
Uusliberalistinen globalisaatio 48

TALOUSKRIISI AVAA PORTIT 57
1980-luvun Suomi 57
Ennen ja jälkeen laman 60
Kuka teki laman? 64
Uutta vanhaa finanssipolitiikkaa 72
Hyvinvointivaltio ja korporatismi tulilinjalle 78

KRIISITIETOISUUS 81
Hyvinvointivaltion kannatus ja kriisitietoisuus 81
Eliitit ja mielipidevaikuttajat 83
Kansalaismielipide 89

JÄLKIEKSPANSIIVISEN POLITIIKAN HALLINTA 95
Uusia hallinnan rakenteita 95
Vanhalla pohjalla: konsensus ja korporatismi 99
Julkisen sektorin reformi 106
Valtio ja kunta 115

HALLINTA EU:N JA RAHALIITON KAUTTA 123

EU hallinnan rakenteena 123
Rahaliitto – jälkiekspansiivisen politiikan sinetti 128
Konvergenssia ja omapäisyyttä 135

KARSINNAN POLITIIKKA 142

Sosiaalimenot makrotasolla: ylös ja alas 143
Strategioita ja paniikkia 147
Miten ja mistä: kaikkialta 151
Karsimalla uuteen vai vanhaan? 157

KANNUSTIMIA JA MORAALIA 163

Uusliberalismista uuteen oikeaoppisuuteen 163
Työttömille 174
Toimeentulotuen saajille 184
Pienten lasten äideille 192
Ikääntyville 197
Työssäkäyville 202

UUSIA KLUBEJA 205

Ulossulkevat ryhmät 205
Eurooppalaistumista 211
Kansanvakuutuksesta ansioiden vakuuttamiseen 217
Lisää reformeja: henkilökohtainen varautuminen? 221
Huono-osaisten klubi: tarveharkinta 227

ERIYTYVÄT PALVELUT: SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLTO 234

Kilpailevat teesit 234
Keskellä kriisiä 237
Notkahdus ja käänne 243

SUOMEN MALLIIN 253

Uudelle kasvu-uralle 253
Pohjoismaisen normatiivisen perinnön heikkeneminen 258
Köyhyyden hyväksyminen vai keinojen puute? 267
Instituutioiden jatkuvuus: samanlainen ja erilainen Ruotsi 275
Pragmaattisesti ja epäideologisesti 283

HIIPIVÄ MUUTOS 291

Jälkiekspansiivinen hyvinvointivaltio 291
Polut ja riippuvuudet 296

KIRJALLISUUS 301

ESIPUHE

Suomen 1990-luku on niin erityinen, että se houkutellee sekä yhteiskuntatieteellisiä lähitulkintoja että myöhempää historiantutkimusta. Minunkin piti tutkia muita asioita, mutta tämä kirja ei jättänyt rauhaan. Ikä- ja työaikatutkimusten tutkijat ovat joutuneet sietämään sen, että tutkimusten johtajan ajatukset ovat muissa maailmoissa.

Kirja rakentaa Suomen 1990-luvusta lamatulkinnoille vaihtoehtoisen kertomuksen. Väitän, että kysymys ei niinkään ole lamasta kuin siirtymästä hyvinvointivaltion laajenemisen jälkeiseen regiimiin. Lamalla on toki olennainen rooli tässä siirtymässä, mutta instituutioiden uudelleenmuotoilu laitettiin liikkeelle jo 1980-luvulla.

Kaikkea ei voi yrittää kertoa samassa kertomuksessa. Kirjan kohteena on sosiaaliturva- tai sosiaaliministeriökeskeinen ymmärrys sosiaalipolitiikasta. Kirja on kirjoitettu ilman erityistä tutkimushanketta. Olen velkaa kaikille niille, jotka ovat tuottaneet empiiristä tutkimusta Suomen 1990-luvusta.

Kirja ei syntynyt ilman apua ja tukea. Juho Saaren käsikirjoitus *Reforming Social Policy* antoi virikkeitä. Juho myös kommentoi käsikirjoituksia, varmisti faktoja, piti ajatteluani kurissa ja uskoi tähän kirjaan silloinkin kun oma uskoni petti. Kiitos myös Juhani Lehdolle, Heikki Lehtoselle ja Riitta Oittiselle käsikirjoituksen kommentoinnista ja rohkaisusta, Tiina Kairistolalle tekstin viimeistelystä, Olli Kalpiolle kirjan laittamisesta painokuntoon ja Teijo Makkoselle luottavaisuudesta hänen ottaessaan alkutekijöissään olevan kirjan Vastapainon julkaisuohjelmaan.

Jyväskylässä maaliskuussa 2001

Raija Julkunen

JOHDANTO

Hyvinvointivaltion uusi politiikka

1980-luku oli vedenjakaja, josta lähtien teollisuusmaissa on pyritty rajoittamaan julkisten ja erityisesti sosiaalimenojen kasvua (Harrinvirta 2000). Hyvinvointivaltion politiikassa on siirrytty kasvusta karsinnan, rajoittamisen ja sopeuttamisen aikaan. Englannin kielessä tätä kuvataan termillä *retrenchment*. Kun 1980-luvulla teoretisoitiin hyvinvointivaltion kriisiä, 1990-luvulla rakennettiin karsinnan teoriaa (esim. Pierson 1994; 1996; Bonoli & Palier 1998; Clayton & Pontusson 1998; Levy 1999; Bonoli ym. 2000).

Kuten Bonoli ym. toteavat, viime vuosilta löytyy harvoja esimerkkejä sellaisista uudistuksista, jotka olisivat kohentaneet sosiaaliturvaa ja joilla olisi luotu uusia järjestelmiä. Kuitenkin tällaisia ovat esimerkiksi Saksan hoitovakuutus, Ranskan vähimmäispalkka ja matalapalkkaisten palkkatuki Britanniassa. Ylipäänsä työhön kannustavien verotukien merkitys on kasvanut. Kutistaminen on koskenut erityisesti anglosaksista, suomalaista ja ruotsalaista sosiaalipolitiikkaa, jos kohta myös Saksassa laadittiin vuonna 1999 kohtalaisen kova julkisen talouden säästöohjelma (Haaparanta ym. 1999, 161–162).

Menojen karsinnan ja kasvun rajoittamisen ohella hyvinvointivaltion uuteen politiikkaan, kuten Paul Pierson sitä kutsuu, limittyy vaihtelevassa määrin rakenteellisia ja laadullisia uudistuksia, sosiaalipoliittisten järjestelmien uudelleenmuotoilua. Lapsilisän, työttömyyskorvauksen tai eläkkeen leikkausta olennaisempia ovat sosiaaliturvaa uudelleenmuotoilevat reformit, esimerkiksi siirtymät universalismista kohti yksityistä vastuuta ja tarveharkintaa.

Hyvinvointivaltion teoria on tulvillaan näkökohtia, jotka selittävät siirtymistä rajoittamisen politiikkaan. Yksinkertaisimmillaan voi ajatella, että läntiset hyvinvointivaltiot tulivat valmiiksi, järjestelmät kypsyivät eivätkä tarvinneet enää uusia resursseja (Mishra 1990; Julkunen 1992, 88). Tässä

on osa selitystä, mutta ei riittävä selitys karsinnalle, sosiaalipoliittisen eetoksen vaihtumiselle tai kansalaisten tarpeiden kipeällekin rajoittamiselle.

Bonoli ym. (2000) kiteyttävät selityksen neljään näkökulmaan. Ensimmäinen koskee globalisaatiota. Talouden kansainvälistymisen oloissa halvimmat ja suppeimmat hyvinvointivaltiot asettavat normin, jota kohti kalliimmat joutuvat konvergoitumaan. Toinen koskee kansallisen omantunnon kaventumista. Laajeneva keskiluokka pärjää omillaan, eikä välitä enää yhteisvastuusta ja huono-osaisista. Kolmas selitys on uusliberalismi – sellaisten talous- ja sosiaalipoliittisten näkemysten yleistyminen, joiden mukaan tehokkaassa taloudessa ja hyvässä yhteiskunnassa valtion tehtävät on minimoitu ja markkinoiden toiminta-alue maksimoitu. Neljäs selitys kiinnittää huomion syvenevään kuiluun sosiaalisten tarpeiden kasvun ja rahoitusmahdollisuuksien välillä. Vic George (1996; 1998; Bonoli ym. 2000) kuvaa tätä vaikeutta puhumalla "hyvinvointiympyrän neliöimisestä".

Paineet hyvinvointivaltion kasvun pysäytykseen tai takapakkiin ovat yhteiset koko teollistuneelle maailmalle. Tämä kirja painottaa kahta näkökohtaa. Ensinnäkin yhteenkasvavassa maailmassakin löytyy *erilaisia kansallisia reaktioita ja sopeutumistapoja*. Pienetkin maat ovat globalisaation oloissa toteuttaneet eriytyneitä ratkaisuja hyvinvointivaltion sopeuttamiseen (Kosonen 1999a; Hirst & Thompson 1999).

Toiseksi voimakkaatkaan paineet sosiaalipolitiikan karsintaan eivät leikkaa yhtään eläkettä tai lapsilisää. Ne on muutettava politiikaksi. Olkoonpa hyvinvointivaltio miten hauras tai ristiriitainen, se on "demokratian sylissä"; joidenkin mielestä mahdoton poistaa, jos ei lakkauteta jotain olennaista koko länsimaisesta demokratiasta (Barry 1999). Nikolas Rose (1999, 140) korostaa, että hallinnan järjestelmien muutos on ajattelutyötä. Vanhat sosiaalipoliittiset rationaliteetit ovat alkaneet murtua ajattelun, ei vain raakojen realiteettien kautta. *Politiikka on tehtävä ja ajateltava* ja ideat on materialisoitava.

Kun yleensä sosiaalipolitiikasta kirjoitetaan passiivissa (asiat vain tapahtuvat), niin kysyn kuka karsinnan ja uudelleenmuotoilun on tehnyt, miten se on ajateltu ja perusteltu ja miten karsinnan institutionaaliset ehdot on varmistettu. Vaikka sosiaalipolitiikan ympäristö on yhteinen ja opit leviävät globaalisti, ovat instituutioiden uudelleenmuotoilu, vanhojen ajattelutapojen poisoppiminen ja uusien omaksuminen paikallisia prosesseja.

Suomessa pysäytettiin 1990-luvulla noin 30 vuotta kestänyt sosiaalipolitiikan laajenemisen kausi. Lama ja valtion tulojen supistuminen antoivat mandaatin julkisten menojen säästöohjelmalle. Jokseenkin saman mittakaavan säästöpolitiikka on toteutettu ilmeisesti ainoastaan Ruotsissa (Kautto 2000). Mutta kysymys on syvemmästä muutoksesta kuin vain siitä, että julkiseen talouteen olisi tehty valtiontalouden tasapainotuksen vaatimat säästöt ja laman jälkeen palattu entiselle uralle. Suomi on 2000-luvun alussa toinen kuin se oli 1990-luvun alussa.

Sakari Hänninen (1998) paikantaa 1990-luvulla transformaation, joka koostui neljästä vaiheesta: taloudellisesta yhdentymisestä, julkisen sektorin reformista ja kaventamisesta, työmarkkinoiden joustavoittamisesta sekä yksilöivästä kannustinpolitiikasta. Kaikki teollisuusmaat kävivät läpi samaa siirtymää kuitenkin niin, että kansalliset politiikat ja institutionaaliset polkuriippuvuudet muovasivat siitä näköisiään.

Suomen 1990-lukuun mahtuu niin paljon erilaisia periodeja ja tapahtumia, ja niin merkittävä transformaatio tai murros, että sitä voisi kutsua pitkäksi 1990-luvuksi. Siihen ajoittuu ideologisen uusliberalismin "häntä", harppaus avoimeen talouteen sekä jälkiteolliseen tietoyhteiskuntaan, lama ja työttömyyden paisuminen, liittyminen Euroopan Unioniin (1995) ja yhteisvaluuttaan (1999). Kaikki nämä – uusliberalismi, globalisaatio, uusi (informaatio)talous, jälkiteollinen aika, lama ja työttömyys, EU ja rahaliitto – ovat haastaneet entisen, 1960–80-lukujen hyvinvointivaltion; jokaisen on yksinkin uskottu musertavan pohjoismaisen hyvinvointimallin.

Arviot 1990-luvusta vaihtelevat. Yhtäältä Suomi on pelastettu kuilun reunalta, liitetty entistä tehokkaampana ja kilpailukykyisempänä avoimeen maailmantalouteen. Toisaalta entinen hyvä Suomi on menetetty, sen hyvinvointivaltio karsittu ja hyvinvointimalli etääntynyt pohjoismaisesta universalismista, toimeentuloerot ja köyhyys päästetty kasvamaan.

Tietyssä mielessä Suomi on vastaansanomattomasti "pelastettu". Lamaan joutuminen on oma tarinansa, mutta lamasta noususta Suomi on saanut kiitosta. Talouskasvu on ollut nopeaa, viennin kilpailukyky on palautettu, teollisuuden rakenne monipuolistunut, vaihtotase ylijäämäinen,

inflaatio hallinnassa, informaatioyhteiskunnan infrastruktuuria vahvistettu, julkisen velan kasvu pysäytetty ja käännetty laskuun, valtion talous tasapainotettu, työllisyys kasvaa ja työttömyys laskee. Väyrynen ym. (1999) katsovat, että jälkikäteen arvioiden Suomen sijoittuminen avautuvaan ja kriisipitoiseen maailmaan onnistui hyvin.

Argentiinan historiallista esimerkkiä[1] käyttäneet lamanaikaiset pelottelut siitä, että Pohjoismaat hirttäytyvät liian anteliaisiin hyvinvointivaltioihinsa ja liian tasa-arvoisiin yhteiskuntarakenteisiinsa, eivätkä pysty sopeutumaan kovemman kilpailun talouteen, ovat joutuneet häpeään. Vaikka Suomen ja Ruotsin lamapolitiikat ja EMU-ratkaisut erosivat toisistaan, kumpikin maa on 2000-luvun alun taloudellisia menestyksiä. Tanska, joka kävi läpi oman "perunakuurinsa" jo 1980-luvulla, on noussut globalisaatioteoreetikoiden (Hirst & Thompson 1999) lempiesimerkiksi siitä, miten avoimeen talouteen on mahdollista mukautua korkeatasoinen hyvinvointipolitiikka säilyttäen.

Pohjoismaiset sosiaalipolitiikan tutkijat (Kautto & Heikkilä 1998; Kautto ym. 1999) ovat puhuneet pohjoismaisten hyvinvointimallien hämmästyttävästä pysyvyydestä ympäristön murrosten keskellä. Silti kansalaisten enemmistö Suomessa tuntee epämukavuutta nykyisten kehityssuuntien edessä. Mielipidetutkimuksissa suuri enemmistö ajattelee markkinavoimien hallitsevan kehitystä liikaa, kansalaisten taloudellisen ja sosiaalisen turvallisuuden sekä henkisen hyvinvoinnin nähdään kehittyneen kielteiseen suuntaan (*Erivauhtiset suomalaiset* 1999; *Erilaisuuksien Suomi* 2001).

Sosiaalipolitiikan sopeuttaminen muutoksiin on kokeilevaa ja hakevaa. Brittiläisillä on taipumus ajatella, että universaali hyvinvointivaltio pantiin sodan jälkeen toimeen Beveridge-suunnitelman mukaisesti suuren yksimielisyyden vallitessa, ja että 1980-luvun uusliberalismi tuotti merkittävää ajattelutapojen, jos kohta ei yhtä syvää käytännön, murrosta. Kehityskulku tuskin on ollut näin selväpiirteistä Isossa-Britanniassakaan, mutta ainakin Suomeen pitää paikkansa seuraava Sakari Hännisen (1995, 136) kuvaus:

[1] Landes (1998) osoittaa, että Argentiinan menestys on alunperin ollut tilastollinen fiktio.

> Tarkemmin katsottuna hyvinvointivaltion 'suuri linja' särkyy sarjaksi pieniä kertomuksia. Ne kuvaavat sitä, kuinka sosiaaliset uudistukset ja hyvinvointijärjestelyt ovat alkuperältään monihaaraisia eivätkä ole edenneet tasaisesti *ilman takaiskuja ja reitiltä poikkeamisia*. Ne ovat lukemattomien eri tahojen, etujen, liikkeiden kamppailujen ja kompromissien tulosta. Hyvinvointivaltion kyljessä ei lue tekijänsä nimeä. Se on monisäikeisen sosiaalisen uudistustyön yhteenveto... Juuri tästä syystä hyvinvointivaltion historia ei ole yhtenäinen, suoraviivainen, johdonmukainen; se vain näyttää siltä jälkeenpäin katsottuna. (kursivointi RJ)

Monitahoinen sosiaalinen uudistustyö on jälkikäteen rationalisoitu hyvinvointivaltioksi ja sen rakentamiseksi. Silti Hännisen kuvauksen voi lukea niin, että pienistä palasista on tähän saakka kokoontunut sellaista, mitä voidaan pitää hyvinvointivaltion ekspansiona. Mutta voisivatko 1990-luvun tapahtumat olla vain takaisku tai poikkeama tältä reitiltä? Teesini on, että 1990-luvun hyvinvointivaltion politiikka oli "uutta politiikkaa", jolla on haettu laajenemisen jälkeistä, laman jälkeistä, jälkiteollista ja jälkisuvereenia sosiaalipolitiikan regiimiä. Mutta mahdollisesti 1990-luvun reformikin pitemmällä aikavälillä asettuu osaksi johdonmukaiselta näyttävää eteenpäinvievää tarinaa.

Yläpolitiikkaa etsimässä

Hyvinvointivaltion käsite on Suomessa antanut tilaa hyvinvointiyhteiskunnan ja sosiaalipolitiikan käsitteille. Tutkijat puhuvat yhä useammin sosiaalipolitiikasta, politiikan kieli hyvinvointiyhteiskunnasta. Tässäkin kirjassa vallitsee tietynasteinen käsitesotku. Puhun sosiaalipolitiikasta, hyvinvointivaltiosta ja hyvinvointivaltion politiikasta, mutta en hyvinvointiyhteiskunnasta.

Samalla kun säilytän hyvinvointivaltion käsitteen on syytä koota keskeiset varaukset. Risto Eräsaari (1994) on huomauttanut siitä, että hyvinvointivaltion käsite antaa helposti kuvan yhden tahdon tai idean ohjaamasta valtiosta. Sosiaalipoliittinen traditio on pitänyt valtiota niin yhtenäisenä objektina, että sille voidaan antaa jokin tietty määre, olkoon se sitten kapitalistinen, demokraattinen, patriarkaalinen tai hyvinvointivaltio. Jälkistrukturalismi sen sijaan hajottaa valtion korostaen sen sisältämiä moninaisia ja epäjatkuvia käytäntöjä (Pringle & Watson 1992; Barns ym. 1999, 8).

"Hyvinvointivaltio" on totalisoiva käsite, joka luo perusteettomia yhtenäisyyden illuusioita. Puhuessani hyvinvointivaltiosta en kuitenkaan kuvittele yhtenäistä valtiota, vaan "hyvinvointivaltion" hajaantumisen lukuisiin toiminta-alueisiin, toimijoihin, organisaatioihin ja politiikkoihin. Näillä on monenlaista autonomiaa, keskinäisiä konflikteja, erillisiä rahoituslähteitä omine logiikkoineen ja vaihtelevia ohjaussuhteita. Hyvinvointivaltion eri osa-alueet – jäsennettäköön niitä vaikka eläkepolitiikaksi, hoivapolitiikaksi, koulutuspolitiikaksi, asuntopolitiikaksi – ovat tulleet hyvinvointivaltiollisiksi hyvin eriaikaisesti ja eriasteisesti, ja nykyisessä sopeutusvaiheessa niiden kehityskulut eriytyvät.

Vaikka jälkistrukturalistien huomautukset valtiosta ovat tärkeitä, tämän kirjan kohteena eivät ole hyvinvointivaltion paikalliset käytännöt tai alapolitiikat. Hyvinvointivaltion uutta politiikkaa etsitään konventionaalisista paikoista, eli hallituksesta, eduskunnasta, virkakoneistosta, työmarkkinajärjestöistä, eliiteistä, instituutioiden ja lakien uudelleenmuotoiluista. Ulrich Beckin (1995; 1997) käsitteitä käyttäen kohteena on yläpolitiikka ja sen kyky tai kyvyttömyys tuottaa suunnanmuutos.

Lähestymistapa olettaa, että konventionaalisilla poliittisilla areenoilla ja eliittitoimijoilla on väliä, ja että juuri ne voivat uudelleenmuotoilla sosiaalipoliittiset instituutiot, jopa kansalaismielipiteen vastaisesti (vrt. Simpura 1998). Tanskan hyvinvointivaltion uudistusdynamiikan valossa Goul Andersen (2000, 84) ehdottaa, että teoretisointi tulisi suunnata *poliittisiin koalitioihin, puoluestrategioihin, poliittiseen päätöksentekoon, eliittien ideoiden ja diskurssien muodostumiseen, tarkoitettuihin ja tarkoittamattomiin polkudynamiikkoihin* (Goul Andersen 2000, 84). Goul Andersenin ohjelma on iso ja vaativa, mutta pieneltä osin kirja tavoittelee tuollaista.

Polut ja instituutiot

Uusinstitutionalismi

Kitschelt ym. (1999b) kutsuvat uusliberalistiseksi näkemystä, jonka mukaan kaikki kansalliset hyvinvointivaltiot ovat konvergoitumassa kohti markkinaehtoisinta ja suppeinta eli anglosaksista valtiota. He asettavat tätä vastaan uusinstitutionaalisen teorian, joka tähdentää kansallisten instituutioiden jatkuvuuksia, niiden vuorovaikutusta globaalin talouden kanssa ja tältä pohjalta muodostuvaa divergenssiä.[2]

Vähän yksinkertaistaen voi väittää (Pierson 1996), että hyvinvointivaltion ekspansiota on selitetty kolmelta teoreettiselta pohjalta: taloudellisen determinismin, poliittisen valtaresurssimallin ja (uus)institutionalismin pohjalta. Ajallisesti ensimmäisiä selityksiä oli, että talouskasvu tuo mukanaan hyvinvointivaltion (taloudellinen determinismi). Teorian tunnettu heikkous on, ettei se pysty selittämään teollisuusmaiden keskinäisiä eroja. Näitä eroja selittää skandinaavisten tutkijoiden kehittelemä valtaresurssimalli, jonka kehittyneempi muunnelma Esping-Andersenin (1990) regiimiteoria on. Valtaresurssimalli painottaa työväenluo-

[2] Niin "vanhasta" kuin "uudesta" institutionalismista on erilaisia suuntauksia ja kumpikin esiintyy eri tieteenaloilla (taloustieteessä, sosiologiassa, politiikan tutkimuksessa, organisaatioteoriassa). Ranki (2000, 28–30) luettelee uusinstitutionalismin virtausten koskettaneen muun muassa instituutioiden evoluutionaarista kehitystä, kollektiivisen toiminnan ja julkisen valinnan teorioita ja peliteoriaa. Uusinstitutionalismi luottaa vanhaa enemmän markkinoiden tehokkuuteen ja käsittää yksilöt hyötyään maksimoivina rationaalisina toimijoina. Yksilöiden hyötyfunktiot voivat olla muitakin kuin taloudellisia, myös moraalisia ja eettisiä. Yksi kiinnostuksen kohde on instituutioiden sisältämien kannustinrakenteiden ja yksilöiden toiminnan vuorovaikutus. Politiikan tutkimuksessa uusinstitutionalismi on saanut lisää jalansijaa parin viime vuosikymmenen aikana. Siinä kysytään muun muassa, miten poliittiset instituutiot muovaavat ja rajoittavat politiikan tekemistä (Harrinvirta 2000). Sosiaali- ja talouspolitiikan konvergenssin rajat on myös keskeinen tutkimuskohde. Yksi institutionalismin keskeinen kysymys on pysyvyyden, jatkuvuuden ja muutoksen suhde. Voi olla, että institutionalismi on hieman harhainen pysyvyyden ja käytäntöjen juurtuneisuuden suuntaan.

Tässä kirjassa (uus)institutionalismia käytetään väljänä ajatuskehyksenä taustoittamaan instituutioiden jatkuvuutta ja reformoitavuutta koskevia kysymyksiä. Ensimmäisen impulssin sain CUP:n ympärille keskittyneiden institutionalistien laajoista koosteista Continuity and Change in Contemporary Capitalism (Herbert Kitschelt et al 1999) sekä Contemporary Capitalism. The Embeddedness of Institutions (Hollingsworth & Boyer et al 1997), ja kun silmänsä avasi, uusinstitutionalismi onkin tuntunut tulleen vastaan joka puolella.

kan, poliittisen vasemmiston ja ammattiyhdistysliikkeen valtaresursseja. Tässäkin teoriassa on puutteensa; se selittää Ruotsin, mutta ei esimerkiksi Hollantia eli vahvaa kristillisdemokraattista hyvinvointivaltiota.

Uusinstitutionalistit taas korostavat poliittisten instituutioiden ja hallinnollisen kyvykkyyden roolia hyvinvointivaltion rakentamisessa. Teoria on keskittynyt selittämään "amerikkalaista poikkeusta", Yhdysvaltojen viivästynyttä ja "puolisydämistä" hyvinvointipolitiikkaa. Yksi institutionalistien teesi on, että vahva valtio ja keskittynyt päätöksenteko synnyttävät vahvan hyvinvointivaltion. Yhdysvaltojen hajanaisessa päätöksentekorakenteessa vähemmistöt onnistuvat estämään laajat sosiaaliset ohjelmat.

Suomalaisessa hyvinvointivaltiotutkimuksessa (Alestalo, Flora & Uusitalo 1985) on muotoiltu rakenteellisen ja poliittisen selitystavan synteesiä, siis painotettu taloudellisia ja luokkarakenteita sekä poliittisia toimijoita. Naistutkijat ovat tuoneet mukaan sukupuolistuneet toimijat (Anttonen ym. 1994). Sen sijaan institutionalistinen teoria nousi esille vasta 1990-luvun loppupuolella (Forma 1998).

Hyvin yleisessä mielessä instituutio tarkoittaa ihmisten toiminnallaan luomia rakenteita, jotka vakauttavat toimintaympäristöä lisäämällä sen ennustettavuutta (North 1990; Saari 2001b). Esimerkiksi yritysten toiminnan institutionaaliseen ympäristöön ja suhteisiin kuuluvat rahajärjestelmä, työelämän suhteet, koulutus- ja sosiaalipolitiikka, poliittisen järjestelmän pääpiirteet jne. (Hall 1999, 148). Hyvinvointivaltion institutionaaliseen ympäristöön voi sisällyttää niin talouden, työmarkkinoiden kuin poliittis-hallinnollisen järjestelmän institutionaaliset piirteet. Hyvinvointivaltion itsensä institutionaalisena piirteenä voi pitää vaikkapa sosiaaliturvan painopisteen rakentumista ansiotyön, kansalaisuuden tai tarveharkinnan nojalle tai sosiaaliturvan rahoituksen rakentumista verotukselle tai vakuutusmaksuille.

Sosiaalipoliittisilla instituutioilla on jatkuvuutensa. Saksalaisen sosiaalivakuutuksen institutionaaliset pääpiirteet (vakuutuspohjainen sosiaaliturva, järjestöpohjaiset palvelut) ovat pysyneet samoina toistasataa vuotta, läpi äärimmäisen erilaisten taloudellisten ja poliittisten vaiheiden, tai täsmällisesti sanoen niihin palattiin uudestaan natsiajan reitiltä poikkeamien jälkeen (Anttonen & Sipilä 2000).

Polkuriippuvuus

Gøsta Esping-Andersen (1999, 4) on esittänyt teesin hyvinvointiregiimien polkuriippuvuudesta. Kansalliset hyvinvointiregiimit eriytyivät 1960- ja 1970-luvuilla tavalla (Esping-Andersen 1990)[3], joka tuottaa myös eriytyviä jälkiteollisia hyvinvointijärjestelmiä. Sekä kansalaiset että instituutiot sopeutuvat ja sitoutuvat tiettyihin järjestelyihin tavalla, joka tekee muutoksen kustannukset suuremmiksi kuin jatkuvuuden kustannukset ja lukitsee näin päätöksentekoa. Mahdollisuudet sopeuttaa hyvinvointivaltiot ovat historian ehdollistamia.

Syvään juurtuneet kansalliset instituutiot, yhteiskunnalliset rakenteet ja mentaaliset mallit muovaavat kehitystä uusliberalistisen taloudenkin oloissa (Esping-Andersen 1999; Stephens ym. 1999). Silti polkuriippuvuus on nähtävä empiirisenä ja avoimena kysymyksenä. 2000-luvun maailma tuottaa vahvoja konvergoivia voimia; se tuottaa painetta myös instituutioiden uudelleenmuovaamiseen. Hirst & Thompson (1999, 175) esittävät Hollannin poikkeuksena Esping-Andersenin teesiin sitä, että kerran instituoituneita hyvinvointivaltioita on vaikea muuttaa. Hollannin esimerkki kertoo, miten pieni ja vahvasti kansainvälistynyt talous voi mukautua kovenevaan kilpailuun instituutioita uudelleenmuotoilemalla. Tosin tavallisesti esille tuodut piirteet – konsensus, palkkahillintä, aktiivinen työmarkkinapolitiikka, osa-aikatyö –koskevat pikemmin työmarkkinoita kuin hyvinvointivaltiota. On vaikea sanoa, onko sosiaaliturvarefor-

[3] Esping-Andersenin hyvinvointivaltion regiimejä koskeva teoria oli 1990-luvun tunnetuin ja keskustelluin sosiaalipolitiikan teoria. Esping-Andersen jaottelee hyvinvointivaltiolliset kapitalismit kolmeen ideaalityyppiin, liberaaliin, konservatiivis-korporatiiviseen ja sosiaalidemokraattisen. Eniten keskustelua on herättänyt teorian soveltuvuus empiiriseen maailmaan. Olen käyttänyt teoriaa (Julkunen 1992a) ja koonnut sen feministisen kritiikin (Julkunen 1995). Populaarissa käytössä teoria, joka rakentui dekommodifikaatiota, valtaresursseja, stratifikaatiota ja julkisen-yksityisen sekoitusta koskeville teoreettisille näkemyksille, on latistunut hyvinvointivaltioita tyypittteleväksi kuvausjärjestelmäksi.

meilla ollut mitään roolia työllisyyden kasvussa ja työttömyyden laskussa.[4]

Kun Hollanti ja Saksa ovat olleet sijoitettavissa samaan konservatiivis-korporatistis-familistiseen hyvinvointivaltioregiimiin, sitä merkittävämpää ja kiinnostavampaa on miten erilaisille reiteille ne 1980-luvulla lähtivät.[5] Korporatiivisten hyvinvointivaltioiden eriytymisen ymmärtämiseksi tavanomaisten regiimikuvausten sisään onkin sijoitettava talouspolitiikan, työmarkkinasuhteiden, työmarkkinapolitiikan ja sosiaaliturvan välistä interaktiota kuvaava "mikrologiikka" (Hemerijck ym. 2000, 107).

Tämä mikrologiikka on Hollannissa nojannut avoimeen intressien koordinaatioon ja jatkuvaan hallituksen ja korporatiivisten osapuolten neuvotteluun, joka on mahdollistanut asteittaisen muutospolitiikan. Hemerijckin ym. teesi on, että regiimien yhtäläisyyksistä huolimatta keskeiset poliittiset, hallinnolliset ja työmarkkinatoimijat Hollannissa ja Saksassa toimivat varsin erilaisissa institutionaalisissa puitteissa. Kun mennään riittävän konkreettiselle tasolle jokainen maa on ainutkertainen (Levy 1999), ja Esping-Andersenin regiimiteoria joutuu haastetuksi. Kuitenkin maailman käsittäminen vaatii jäsennyksiä ja regiimiteorialla on kykyä jäsentää jälkiteollistakin kehitystä (Esping-Andersen 1999, 73–93).

4 Hollannin rekisteröity työttömyys on laskenut 12 prosentin huipusta nykyiseen kolmeen prosenttiin. Kun Hollannin työttömyys 1970–80-lukujen vaihteessa kipusi uusiin korkeuksiin, syyksi esitettiin "Hollannin tauti". Hollanti on siis yksi niistä maista, joihin liian korkean sosiaaliturvan muodostama ja aiheuttama "tauti" on diagnostisoitu (myös Tanskan tauti ja Ruotsin tauti). Hollannissa on toki heikennetty anteliaisuudestaan kuuluisia sosiaaliturvaetuuksia ja myös minimipalkkaa, joka kuuluu valtiollisesti säädeltävien joukkoon. Samaten on pyritty hillitsemään työkyvyttömyyseläkkeen käyttöä ikääntyneiden saneeraamisessa ja työttömyyden hoidossa (Becker 2000). Mutta on vaikea osoittaa, onko "työpaikkaihmeellä" mitään tekemistä sosiaaliturvan karsinnan kanssa. Sille kun löytyy muitakin selityksiä, ja ihmekin on loppujen lopuksi aika vaatimaton, jos vertaa Hollannin kokonaistyöpanosta muihin länsimaihin.

5 Aina aivan viime vuosiin saakka Saksa on käynyt esimerkkinä syvälle juurtuneesta ja vaikeasti reformoitavasta hyvinvointimallista. Nyt on kuitenkin merkkejä siitä, että karsinta alkaa myös Saksassa. Vuonna 1999 sovittiin huomattavasta säästöpaketista ja tammikuussa 2001 liittopäivillä hyväksyttiin tiukassa äänestyksessä eläkereformi, missä lakisääteisiä eläkkeitä hieman lasketaan ja korvataan tämä verotuksessa tuetulla eläkesäästämisellä (Helsingin Sanomat 27.1.2001).

Instituutiota (vaikkapa sosiaalipoliittista universalismia) ja niiden pohjana olevia mentaalisia malleja (solidarismi, vertaisuus) kuitenkin muotoillaan uudestaan.

Mutta miten tämä pitäisi käsittää? Mikä on regiimin omaa mukautuvuutta, mikä regiimin hylkäämistä, mikä polun vaihtamista tai murtamista? Keskustelu polkuriippuvuudesta ja institutionaalisista jatkuvuuksista on kaikkea muuta kuin selvää ja helppoa. Sama koskee kysymystä siitä, mikä on vähäistä sopeutumista, mikä radikaalia muutosta.

Hyvinvointivaltion politiikassa erotetaan tavallisesti etuuksien ja järjestelmien karsinta ja uudelleenstrukturointi, samoin kuin marginaalissa tapahtuva, vähäinen (inkrementaalinen) ja radikaali tai innovatiivinen muutos. Yleinen teesi on, että vain inkrementaaliset sopeutukset ovat mahdollisia ja täten myös instituoituneen polun (tai regiimin) vaihtaminen on epätodennäköistä. Clayton & Pontusson (1998) kysyvät oikeutetusti, eikö pitäisi tunnistaa myös sellaisia tendenssejä, jotka eivät ole vähäisiä mutta eivät täydellisiä kumouksiakaan?

Bonoli & Palier (1998) pitävät innovatiivisena muutosta, joka mahdollistaa jatkossa sellaiset muutokset, joita aikaisemmin ei yksinkertaisesti olisi voinut ajatella, tässä mielessä uudelle polulle lähtemisen. Tällainen oli Britanniassa vuoden 1986 sosiaaliturvalain muutos, joka mahdollisti jättäytymisen julkisen eläkevakuutuksen ulkopuolelle ja yksityisen eläkkeen ostamisen.

Hemerijck ym. (2000, 119) pitävät Hollannin osalta innovatiivisena uudistuksena korporatiivisten osapuolten syrjäyttämistä sosiaalivakuutuksen hallinnosta ja korvaamista puolueettomilla valvontainstituutioilla. Ylipäänsä korporatiiviset osapuolet ovat Hollannissa joutuneet hyväksymään sosiaalivakuutuksen poliittisen kontrollin. Tämä on ilmeisesti sellainen ratkaiseva institutionaalinen läpimurto mannereurooppalaisessa mallissa, joka voi ruokkia uusia muutoksia.

Mielestäni on tärkeää nähdä, että myös etuuksien sinänsä pienet leikkaukset voivat olla "innovatiivisia". Pientenkin leikkausten jatkuminen ja kumuloituminen voi tuottaa uudenlaisen hyvinvointivaltion maiseman. Ensimmäiset leikkaukset voivat tässä mielessä olla päänaukaisijoi-

ta. Suomessa ajatus sosiaaliturvan leikkauksista, ehkä joitain indeksikorotusten jäädyttämisiä lukuun ottamatta 1980-luvulla, tuntui poissuljetulta ajatukselta; nyt ne ovat rutinoituneet osaksi odotushorisonttia. Ensimmäiset leikkaukset tekivät seuraavat mahdollisiksi. van Kersbergen (2000, 28) ajattelee samalla tavalla, kun hän huomauttaa, että pienetkin askeleet voivat tuottaa radikaalin muutoksen. Toisaalta hän huomioi myös sen, että radikaalit muutokset voivat jäädä sillä tavalla yksittäisiksi tai eristetyiksi, että ne eivät romahduta hyvinvointivaltiota.

Vasemmistolaiset hallitukset ja puolueet ovat hyvinvointivaltion ekspansion päättymisen mukana menettäneet tärkeimmän poliittisen aseensa, uudelleenjaon uuden pelivaran. John Levy (1999) kysyy, voisiko ajatella "edistyksellistä" – vanhassa vasemmistolaisen edistyksen merkityksessä – karsintapolitiikkaa. Voiko välttämättömyydestä tehdä hyveen? "Edistyksellistä" voisi olla sosiaalipoliittisten uudistusten kohdistaminen sellaisiin kohtuuttomuuksiin, epäoikeudenmukaisuuksiin tai vääryyksiin, jotka samalla aiheuttavat taloudellista tehottomuutta. Kristillisdemokraattisessa sosiaalipolitiikassa näitä löytyy: regressiivinen verotus, polarisoituneet sosiaaliturvaetuudet, kohtuuttomat eläkkeet, passiivisen työvoimapolitiikan kohtuuttomat menot aktiiviseen verrattuna tai sukupuolijakoja ylläpitävä politiikka. Mitkä voisivat olla sellaisia pohjoismaisessa tai suomalaisessa sosiaalipolitiikassa, joka jo valmiiksi on viritetty tiukemmin markkinoita ja ansiotyötä tukemaan?

Jos hyvinvointivaltio näyttää peruuttamattomalta, niin sellaisilta näyttävät myös radikaalit uudelleenmuotoilut, jos jokin poliittinen koalitio onnistuu sellaisen toteuttamaan. Britanniassa vuonna 1997 valtaan tullut työväenpuolue ei ole yrittänytkään peruuttaa konservatiivien eläkereformia, vaikka arvosteli sitä aikanaan jyrkästi. Sama koskee valtaan astunutta Ranskan vasemmistoa; sekään ei ole peruuttanut oikeistohallitusten uudistuksia (Bonoli & Palier 1998). Tanskassa sosiaalidemokraattien 1990-luvulla tekemä uudistuspolitiikka on nojannut oikeistohallituksen päänavauksille (Goul Andersen 1999). Näyttää kuin Euroopassa alkaisi hahmottua uudistuspolitiikan kaksivaiheinen dynamiikka. Uusliberalismista innostuneet oikeistohallitukset toimivat karsinta- ja restrukturaatiopolitiikan muurinmurtajina, ja viime vuosien sosiaalidemokraattiset hallinnot ovat jatkaneet siltä pohjalta.

Karsinnan teoria

Neljännesvuosisadan kestäneestä kriisi-, globalisaatio-, käänne- ja alasajopuheesta huolimatta konkreettinen sosiaalitutkimus on osoittanut, että äkilliset ja radikaalit hyvinvointivaltion muutokset ovat vaikeasti toteuttavia ja harvinaisia (Pierson 1994, 1996; Vail 1999; Bonoli & Palier 1998). Hyvinvointivaltioiden vastustuskykyä korostanut Paul Pierson (1994; 1996) on kattanut pyödän viime vuosien keskustelulle. Keskeisen Piersonin (1996, 173) teesin voi tiivistää seuraavaan:

> Jopa Thatcherin Britanniassa, missä ideologisesti sitoutunut konservatiivinen puolue kontrolloi yhtä Euroopan keskittyneintä poliittista järjestelmää toistakymmentä vuotta (RJ: 1979–97), uudistukset ovat olleet pikemmin askelittaisia, inkrementaalisia, kuin kumouksellisia ja jättäneet brittien hyvinvointivaltion liki koskemattomaksi.

Piersonille Uusi-Seelanti on ainoa yksiselitteinen esimerkki radikaalista systeeminmuutoksesta, vaikka monien mielestä (Stephens ym. 1999, 192) myös Iso-Britannia kuuluu joukkoon.

Pierson (1996, 163) vertaa hyvinvointivaltion vastustuskykyä siihen, miten paljon suurempia muutoksia Thatcherin hallinto onnistui toteuttamaan työelämän suhteissa ja valtion yritystoiminnan yksityistämisessä. Sama saattaa päteä Uuteen-Seelantiinkin. Voisi ajatella, että reformit rahamarkkinoilla, kilpailupolitiikassa, valtion omistuksessa, maataloudessa, työmarkkinoilla, finanssipolitiikassa ja julkisessa hallinnossa (Henriksson & Svensson 1998; Kosonen 1999a) ovat syvällisempinä kuin sosiaalipolitiikassa.

Clayton & Pontusson (1998) ovat kritisoineet Piersonia ja tämän laajasti siteerattua *World Politics* -artikkelia. Heidän mielestään Piersonin sosiaaliturvakeskeinen näkökulma on kapea, aineistoissa on heikkouksia, ne rajoittuvat 1980-luvulle ja lisäksi Pierson vähättelee aineistoissa näkyviä muutoksia. Clayton ja Pontusson korostavat murrosta ja sosiaaliturvan leikkausten ohella sen merkkeinä sosiaalisen eriarvoisuuden kasvua, mihin hyvinvointivaltiot eivät ole pyrkineet tai pystyneet vastaamaan sekä julkisen sektorin reformin johdonmukaisuutta, sen systeemiä muuttavaa luonnetta.

Hyvinvointijärjestelmien karsinta vaatii oman teoriansa. Ne teoriat, jotka ovat päteviä selittämään hyvinvointivaltioiden rakentamista ja ekspansiosta, eivät kykene selittämään karsinnan dynamiikkaa, toimeenpanoa ja läpäisykykyä. Pierson (1996) väittää, että hyvinvointivaltiot ovat osoittautuneet kestävämmiksi kuin ekspansiota selittävät teoriat antaisivat ennustaa. Globaali kilpailutalous tai työväenluokan vastaresurssien väheneminen eivät ole romahduttaneet hyvinvointivaltioita. Poliittisen vallan keskittyneisyys tai hallintokoneiston kyvykkyyskään tuskin selittää karsinnan onnistumista tai epäonnistumista. Palvelujen supistaminen tai etuuksien leikkaus eivät vaadi suuria byrokraattisia kykyjä.

Sen sijaan institutionalistien korostama hyvinvointijärjestelmien oma takaisinsyöttö tai silmukat on Piersonin mielestä keskeinen elementti karsinnan politiikassa. Hyvinvointijärjestelmät luovat omat asiakaskuntansa. Järjestelmien asiakkaat – eläkeläiset, päivähoidon käyttäjät, vammaisten kuljetustuen saajat – eivät rakentaneet hyvinvointivaltiota vaan sen tekivät laaja-alaiset poliittiset voimat ja liikkeet. Hyvinvointivaltion ekspansio on luonut yhä useampia eriytyneitä asiakaskuntia etuineen ja etujärjestöineen. Kysymys ei ole vain yleisestä vaan järjestelmittäin eriytyneestä vastarinnasta, siis järjestelmien luomien asiakaskuntien vastarinnasta. Päivähoitopalvelun supistaminen saa vastaansa pienten lasten vanhemmat, eläkkeiden leikkaus eläkeläisjärjestöt.

Kansalaisilla on "negatiivinen harha" (Pierson 1996). He mobilisoituvat helpommin vastustamaan nykyisen asemansa heikentämistä kuin tavoittelemaan uudistuksia. Leikkausten haitat kohdistuvat tiettyihin selvästi osoitettaviin ryhmiin, mutta niiden hyödyt mahdollisesti matalampana veroasteena hajautuvat lukuisille tahoille ehkä hyvinkin pieninä veronalennuksina. Menettäjät rankaisevat puolueita enemmän kuin voittajat palkitsevat.

Päättäjät pyrkivät välttämään syyn saamista karsinnoista. Tämän vuoksi he keksivät taktiikoita, joilla poliittista hintaa ja syyllisyyttä voidaan jakaa. Akuutti julkisen talouden rahoituskriisi on ainoita tilanteita, missä leikkaukset voivat tulla hyväksytyiksi. Silti niillä ei kerätä poliittista suosiota niin kauan kuin keskiluokat kuluttavat palveluja ja etuuksia.

Pierson antaa vähäisen roolin poliittis-hallinnolliselle järjestelmälle karsinnan politiikassa. Yleensä uusinstitutionalistit ajattelevat toisin. Harrinvirta (2000) osoittaa julkisen sektorin reformin osalta, miten joissakin maissa poliittisten instituutioiden luonne (esimerkiksi enemmistövaali, keskitetty hallinto) on edistänyt politiikan kykyä radikaalin reformin läpiviennissä. Pohjoismainen konsensushakuinen enemmistödemokratia on pakottanut hallitukset etenemään varovaisesti. Kuitenkin asteittainen eteneminen on tuottanut kattavat julkisen sektorin reformit Ruotsissa, Tanskassa ja Suomessa.

Hyvinvointivaltioiden institutionaaliset piirteet muovaavat myös kansalaisten ja eturyhmien vastarinnan mahdollisuuksia (Bonoli ym. 2000, 140–144). Hallitusten on vaikeampi puuttua vakuutusmaksuin ylläpidettyihin sosiaaliturvarahastoihin, etenkin jos ne Ranskan tapaan ovat itsehallinnollisia, kuin valtion budjetin kautta rahoitettavaan hyvinvointipolitiikkaan. Merrien ja Bonoli (2000) osoittavat, että karsivien hyvinvointireformien erilainen läpivietävyys Sveitsissä ja Ranskassa voidaan ainakin osin palauttaa erilaisiin poliittisiin järjestelmiin ja kulttuureihin. Samalla Ranskan esimerkki (myös Bonoli & Palier 1998) todistaa elävästi, että vahva valtiokoneisto ei ole riittävä edellytys karsivalle politiikalle, jos kansalaisyhteiskunta on protestihakuinen ("katu puhuu") eikä poliittis-hallinnollinen järjestelmä pysty kokoamaan konsensusta. Sveitsissä "heikko valtio" konsensuaalisessa kulttuurissa on pystynyt viemään läpi asteittaisen sopeuttamisen.

Piersonia voi arvostella myös valtaresurssimallin liian yksioikoisesta lukemisesta. Työväenluokan vaikutusvalta on kiistatta heikentynyt, ja hyvinvointivaltioiden suurempi säilyvyys puhuu instituutioiden oman jatkuvuuden puolesta. Silti poliittisilla koalitioilla ja niiden intresseillä on paljon selitysvoimaa reformien dynamiikan suhteen (Clayton & Pontusson 1998). Poliittisen konsensuksen kokoaminen eliittien linjausten taakse näyttää keskeiseltä reformipolitiikan ehdolta muissa kuin yhden puolueen vallalle kulloinkin rakentuvissa anglosaksisissa maissa.

Arvioidessaan lamaa edeltänyttä politiikkaa Suomessa Risto Ranki puhuu "säästämisen sietämättömästä vaikeudesta" (2000, 129).

Silti leikkausohjelmia viedään läpi ja radikaalejakin uudistuksia toteutetaan. Pierson etsii karsintojen ja uudelleenmuotoilun ehtoja kaksipuoluemaan poliittisesta dynamiikasta. Hän päättelee, että radikaalit karsinnat voivat olla mahdollisia, kun hallitus luottaa vahvuuteensa tai vaalien etäisyyteen tai kun karsintojen näkyvyyttä voidaan vähentää, piilottaa esimerkiksi indeksien leikkauksiin (Pierson 1996, 176–177). Riittävän konsensuksen kokoaminen näyttää yleispätevämmältä ehdolta.

Akuutti budjetti- ja rahoituskriisi saattaa tarjota oikean hetken. Tällöinkin leikkaukset on retorisesti perusteltava hyvinvointivaltion säilyttämisellä, ei sen purkamiselle. Sosiaaliturvaa kerrotaan kavennettavan, jotta voidaan säilyttää hyvinvointivaltion terve ydin. Leikkauksia voi edistää mahdollisuus muuttaa pelin sääntöjä, toisin sanoen poliittis-hallinnollisten instituutioiden uudelleenmuotoilu, esimerkiksi säästölakien säätämismenettelyn muuttaminen tai vastuun siirtäminen EU:n piikkiin.

Pierson antaa vain vähän painoa uusien diskurssien tuottamiselle ja mentaalisten mallien muuttamiselle. Tämä on sitä yllättävämpää, kun ottaa huomioon thatcherismin diskursiivisen tehokkuuden (Hall 1992) ja sosiaaliriippuvuuskeskustelun voiman anglosaksisissa maissa. Sosiaaliturvan kaventaminen kohdistuu väistämättä pienituloisiin. Kaventaminen tulee helpommaksi, jos saajaryhmät voidaan käsittää "ei-apua-ansaitseviksi", "ei-riittävästi-yrittäviksi", ja jos ilmaan voidaan maalata sosiaaliturvan väärinkäyttö. Muun muassa Loic Wacquant (1999) on korostanut, miten yhteiskuntapoliittinen keskustelu sosiaalipolitiikan asiakkaista on muuttunut 1990-luvulla uusliberalistisen opin mukaisesti. Nyt painotetaan avun tarvitsijoiden kunnottomuutta; työttömyys nähdään yksilöllisenä, ei rakenteellisena ongelmana.

Culpittin (1999, 38) sanoin uusliberaali sosiaalipolitiikka on hämärtänyt onnistuneesti aikaisempia yhteisvastuun moraalisia imperatiiveja. Huono-osaisten määrittely toisiksi mahdollistaa paitsi sosiaaliturvan kaventamisen myös toisenlaiset säännöt: pakon, vastikkeellisuuden ja työvelvollisuuden soveltamisen, siis sellaiset säännöt, mitä sosiaalikansalaisuuteen ei liitetä (Jordan 1996, 34–35), olkoonkin, että motiivina on "toisten" integraatio "meihin" (inkluusio).

Karsinnan politiikkaa voidaan toteuttaa erilaisten ideologisten alustojen varassa. Isossa-Britanniassa työväenpuolue jatkaa konservatiivien käynnistämää politiikkaa toisella retorisella repertuaarilla. Kun Thatcher julisti tunnetulla tavalla, että "yhteiskuntaa ei ole", joten jokaisen on pidettävä huolta itsestään ja perheestään, niin Blairin kommunitaristisessa sosiaalipolitiikkaopissa kaikkien on työtä tekemällä ja keskinäisiä sosiaalisia siteitä vaalimalla edistettävä yhteistä hyvää eli yhteiskuntaa (Jordan 1998). Joissakin tapauksissa (Tanskassa ks. Goul Andersen 2000; Hollannissa ks. Levy 1999) sosiaalipolitiikan sopeutus on päässyt todella vauhtiin työväenpuolueiden saatua lisää valtaa.

Universaalin sosiaalipolitiikan karsinta

Leikkausten toteuttavuuden näkökulmasta pohjoismainen malli on kaksijakoinen. Se muistuttaa anglosaksista mallia hyvinvointipolitiikan valtiokeskeisessä organisoinnissa ja verorahoituksen suuressa osuudessa. Tämän pitäisi helpottaa leikkauspolitiikkaa. Toisaalta pohjoismaisessa sosiaaliturvassa on myös korporatiivisesti sovittavaa ja vakuutusmaksuin rahoitettavaa ansioturvaa, jonka tukena on ammattiyhdistysliikkeen valta ja jonka leikkaaminen on suuremman kynnyksen takana.

Universalismilla tarkoitetaan karkeasti ottaen sitä, että kaikki kansalaiset, myös keskiluokka, ovat elämänkaaressaan hyvinvointivaltion etuuksien piirissä ja siis asiakaskuntia. Pohjoismainen universaali sosiaalipolitiikka on ajateltu erityisen kestäväksi, sillä se kokoaa koko luokkarakenteen sosiaalipolitiikan tueksi. Hyvinvointipalvelut ovat keskiluokkaista tasoa, ja keskiluokka on monien palvelujen, kuten päivähoidon, suurin käyttäjäryhmä. Kansanvakuutus poolaa riskit tulottomien tai vähätuloisten hyväksi, tuloja vakuuttava sosiaalivakuutus antaa enemmän niille, joilla on enemmän (Gal 1998; Korpi & Palme 1996; Palme 1998).

Rothsteinin (2000, 224) mukaan universaalin sosiaalipolitiikan vahvuus on juuri se, että sosiaalipoliittiset kysymykset koskevat meitä eivätkä käänny kysymykseksi siitä, mitä heille/toisille, köyhille, sopeutumattomille pitäisi

tehdä. Universalismi välttää selektiivisen sosiaalipolitiikan epäluuloa ja epäluottamusta synnyttävät karikot. Sisällöllisen reiluuden lisäksi universaalia hyvinvointivaltiota tukevat myös proseduraalinen reiluus ja luottamus kanssaihmisiin. Selektiivinen sosiaalipolitiikka murentaa luottamusta sekä hallinnollisten prosessien reiluuteen että kanssaihmisiin maksajina.

Mallin vahvan kannatuksen, keskiluokan ja työmarkkinajärjestöjen mukanaolon pitäisi tehdä leikkauspolitiikka ja uudelleenstrukturointi oikeastaan mahdottomiksi. Kuitenkin niin Ruotsissa, Suomessa kuin Tanskassa on tehty sosiaaliturvan karsintoja ja uudelleenmuotoilua. Universaalien järjestelmien vakaasta ja laajasta tuesta (Forma 1998, 1999; Svallfors 1996; Bergmark ym. 2000) huolimatta sosiaalipoliittinen universalismi on kärsinyt (Anttonen & Sipilä 2000; Kvist 1999).

Kaikki saavat, kaikki maksavat -logiikka repeilee korkean työttömyyden, köyhyyden, maahanmuuton ja etnisen moninaistumisen myötä. Kaikki saavat, kaikki maksavat -logiikka pitää objektiivisesti ottaen paikkansa. Kahdenkymmenenviiden vuoden ikään suomalainen on nettosaaja; syntyminen, lapsuus, koulu ja opiskelu ovat kalliita elämänvaiheita, ja niin on vanhuuskin eläkkeineen ja sairauksineen. Siinä välissä keskimääräinen suomalainen on muutaman vuosikymmenen nettomaksaja.

Tätä saajana olemista ei kuitenkaan välttämättä tunnisteta. Hyvinvointivaltio ei ole yhtenäinen. Osa järjestelmistä ja etuuksista tunnistetaan kärkkäästi (toimeentulotuki, työttömyysturva), osa etuuksista on kunniallisia tai huonosti tunnistettuja. Suomen 1990-luku pakottaa kysymään uudelleen universaalin sosiaalipolitiikan kykyä tuottaa solidarismia ja yhtenäistä kannatusperustaa kaikille hyvinvointijärjestelmille.

Pieniä ja kokeilevia askelia

Sosiaalipolitiikan ympäristö on muuttunut toiseksi 50 vuodessa. Eikö voisi odottaa sosiaalipoliittista kokonaisreformia, joka mukauttaisi sen uusiin globaaleihin ja jälkiteollisiin olosuhteisiin? Katri Hellsten (2000, 91) kysyy, voisiko käsillä olla uljas kokonaisreformi. Ei, hän vastaa, sosiaaliturvan uudistaminen tapahtuu pikemmin vaivalloisena taisteluna yksityiskohdista, jotka poliittinen päiväjärjestys määrittää. Rakennetut järjestelmät ja niiden ongelmat asettavat uudistusten rajat.

1990-luvun hyvinvointireformi ei ole siinäkään määrin linjakasta kuin hyvinvointi-instituutioiden luonti "tyhjään tilaan" saattoi olla. Tällöin oli tilaa ideologioille, ohjelmille, arvoille ja politiikalle. Nyt linjakaskaan ideologia ja aggressiivinen hyökkäys vanhoja instituutioita vastaan (thatcherismi) ei ole johtanut kuin pieniin muutoksiin – näin ainakin yleisesti tulkitaan, vaikka en ole aivan samaa mieltä.

Tänä päivänä hyvinvointivaltion reformointi on väistämättä asteittaista, askelittaista ja kokeilevaa. Linjanmuutos voi kertyä vain pienistä paloista. Muutosten periaatteellisuutta, suuntaa muuttavaa luonnetta korostaa osa brittitutkijoista. Kun Thatcherin valtakausi oli kestänyt vähän toistakymmentä vuotta, Paul Wilding (alunperin 1992, julk. 1995, 57, 69–70) olettaa, että näennäisen muuttumattomien järjestelmien sylissä oli kylvetty suunnanmuutoksen siemenet:

> Hyvinvointivaltio ei romahtanut 1980-luvulla. Pinnallisesti tarkastellen se oli vuonna 1990 jotakuinkin samanlainen kuin se oli ollut vuonna 1980, mutta todellisuudessa se oli muuttunut merkittävästi ja *radikaalin suunnanmuutoksen* siemenet oli kylvetty..
>
> Tuskin voidaan kuvitella 1970-luvun instituutioiden henkiinherättämistä, puhumattakaan veroasteikkojen saattamisesta tuolloiselle tasolle. Esiin astuu pluralistisempi, markkina-suuntautuneempi, suppeampi järjestelmä, joka välittää paljon vähemmän eriarvoisuudesta ja epäoikeudenmukaisuudesta. Yksityissektori tulee olemaan paljon vahvempi, julkinen sektori pienempi ja heikompi. Hyvinvointivaltio ei romahtanut 1980-luvulla, mutta sen perusteiden horjuttamiseksi otettiin hyvin ratkaisevia askeleita. (kursivointi RJ)

Uudet regiimit on rakennettava ja voidaan rakentaa pienin askelin. Mikään ei juuri muutu ja silti kaikki muuttuu.

Tällaisen muutoksen luonnetta on kuvattu myös käsitteellä hiipivä poisottaminen (*creeping disentitlement*) (van Kersbergen 2000, 28–30). Van Kersbergen kysyy, onko hyvinvointivaltioiden vastustuskyky muutoksia kohtaan hiipumassa. Radikaalit muutokset eivät välttämättä tarvitse radikaaleja toimenpiteitä. Pienten askelten – vaikkapa sosiaalietuuksien indeksisuojan heikentämisen – kumuloituminen tuottaa merkittäviä muutoksia (myös Cox 1998). Kuten jo totesin, Clayton & Pontusson

(1998) kritisoivat Piersonin näkemystä karsinnan ja uudelleenstrukturoinnin mahdottomuudesta ja katsovat, että yhdessä sosiaaliturvan karsinta, julkisen sektorin reformi ja eriarvoistuminen ovat oireita periaatteellisista tai radikaaleista siirtymistä.

Sosiaalipoliittinen eetos ja mentaaliset mallit

Sosiaalipolitiikka on sidoksissa historiallisesti muovautuneisiin sosiaali-ideologioihin, sosiaaliseen eetoksen, ajattelun malleihin ja kehykseen. Kutsun tätä "ajattelun maailmaa" institutionalistisen suuntauksen tavoin mentaalisiksi malleiksi. Institutionalistit ajattelevat yksinkertaisten valintojen perustuvan rationaaliseen tietoon, monimutkaisissa valinnoissa, joita sosiaalipoliittiset valinnat ovat, mentaalisten mallien muutos vaikuttaa ratkaisevasti (Denzau & North 1994; Saari 1999b). Yksinkertaisimmillaan mentaalisten mallien muutos tarkoittaa uusien iskusanojen omaksumista (aktiivinen ja ehkäisevä sosiaalipolitiikka, kannustavuus), parhaimmillaan/pahimmillaan maailman- ja ihmiskuvan muutosta. Mentaalisia malleja myös muutetaan diskursiivisin taktiikoin; esimerkiksi yhteinen kriisitietoisuus voidaan tuottaa lävistämällä media kriisipuheella.

Sosiaalipolitiikan ympäristön, sosiaalipoliittisten järjestelmien ja mentaalisten mallien muutosten suhde on monimutkainen. Olisi liian yksinkertaistavaa ajatella, että ensin muuttuu maailma, sitten mentaaliset mallit ja sitten muutetaan käytännöt niitä vastaaviksi. Paul Krugman (1997) esimerkiksi väittää, että "oikeistoradikaalit eivät käynnistäneet tätä vallankumousta, vaikka he edistivät sitä parhaansa mukaan. Paremminkin voi sanoa, että vallankumous loi uusoikeiston".[6]

On myös kysyttävä, kenen mallit. Eliitit ja kansalaiset eivät välttämättä ajattele samalla tavalla. Mielipidekyselyt ovat osoittaneet suuria kuiluja erityisesti talouselämän eliittien ja kansalaisten asenteiden välillä niin Ruotsissa (Svallfors 1996) kuin Suomessakin (Forma 1999; *Erivauhtiset suomalaiset* 1999). Karsinnan politiikka on välttämättä eliittien tekemää politiikkaa. Siksi eliittien näkemykset ja asioiden jäsennykset ovat erityisen kiinnostavia, samoin eliitin kyky vyöryttää uusia mentaalisia malleja.

Ajattelumallit voivat suunnanmuutoksen kannalta olla ratkaisevampia ja todistusvoimaisempia kuin jokin yksittäinen sosiaalisen etuuden leikkaus. Lapsilisän leikkaus 50 markalla kuukaudessa heikentää ahtaalla olevan perheen toimeentuloa ja antaa lapsiperheille viestin, ettei heistä välitetä. Kuitenkaan se ei sinänsä ruoki uusia muutoksia. Toisin on, jos alamme epäillä työikäisille suunnattujen sosiaalisten tulonsiirtojen mielekkyyttä tai alamme uskoa, että sosiaaliturvan kannustavuus on tärkeämpi asia kuin köyhyyden eliminointi.

Kiinnostava kysymys on myös "ideoiden matkustaminen", mallien leviäminen ja "kääntäminen" yhdestä paikallisesta kontekstista toiseen (Czarniawska & Joerges 1996)[7]. Vaikka yhteiskuntapolitiikoista löytyy kansallisia painotuksia ja eroja, niin yhtä ilmeisiä ovat dominovaikutukset, jäljittely ja muotien leviäminen. 1980- ja 90-lukujen transformaation kärjessä olivat anglosaksiset maat; muut ovat kansallisin käännöksin seuranneet perässä.

Miten muutoksen syvyyttä voi arvioida?

Suomessa 1990-luvulla toteutettuja valtiontalouden säästöjen "mittaluokkaa" on kuvattu "poikkeukselliseksi" (Ranki 2000, 142) ja "hyvinvointivaltion säästökuuria 1990-luvulla ankaraksi" (Lehtonen & Aho 2000, 97). Toistan jo edellä esittämäni kysymyksen siitä, miten muutosten vähäisyyttä tai rajuutta, polkuriippuvuutta tai uudelle polulle astumista, hienosäätöä ja uudelleenmuotoilua, vähittäisyyttä tai radikaalisuutta voi arvioida.

Sosiaalipoliittinen tutkimus ei juuri anna näihin vastausta. Karsinnan

[6] Vallankumouksella Krugman tarkoittaa niin suuria poliittisia, taloudellisia ja sosiaalisia muutoksia, että ne muuttavat kansankunnan luonnetta. Krugmanin mielestä Yhdysvalloissa on käynnissä perinpohjainen vallankumous, jonka juonena on eriarvoisuuden kasvu.

[7] "Kääntäminen" on alunperin Bruno Latourin käsite. Czarniawska & Joerges (1996) soveltavat sitä organisaatioiden muutokseen, Leena Eräsaari (2000) julkisen sektorin reformiin. Latour asettaa sen diffuusiomallia vastaan. Kun on kysymys hyödykkeistä, artefakteista, ideoista, järjestyksistä tms. niitä käännetään yhdestä aika/tilasta toiseen, ei vain hylätä, hyväksytä, vastusteta tai oteta vastaan sellaisenaan.

teoriaa rakentavat Bonoli ym. (2000, 29) tyytyvät toteamaan, että karsintaa on vaikea mitata. Olisi sekä tutkittava lainsäädäntö että arvioitava lakimuutosten seurauksia sosiaaliturvan kattavuudelle, tasolle ja laadulle. Useissa tutkimuksissa käytetään karkeita kvantitatiivisia mittoja, sosiaalimenojen ja niiden pääluokkien osuutta kansantuotteesta. Kansantuotteen kasvun vaihtelu – etenkin Suomessa 1990-luvulla – vaikeuttaa ajallisia vertailuja. Kuitenkin sosiaalimenojen taso kertoo paljon sosiaalisten oikeuksien tasosta (Esping-Andersen 1990; Kangas 1991), ja siksi osuusmitoillakin on paikkansa etenkin poikkileikkausvertailuissa. Osuusmittojen heikkouksia voidaan välttää tutkimalla reaalisten sosiaali- ja julkisten menojen tai julkisen työllisyyden kasvu- tai supistumislukuja kuten esimerkiksi Clayton & Pontusson (1998) ja Saari (2001a) tekevät.

Väite peruuttamattomuudesta tai radikaalien uudistusten mahdottomuudesta nojaa usein siihen, että muutokset sosiaalimenojen kansantuoteosuuksissa ovat vähäisiä. Kuitenkin reaalisten sosiaalimenojen tai kansantuoteosuuden pysyvyys tai kasvukin voivat kätkeä merkittäviä leikkauksia etuuksissa. Sosiaalipoliittisten voimavarojen kehitystä arvioitaessa pitäisi ottaa huomioon myös sosiaalipoliittisten tarpeiden kasvu (esim. ikääntyminen, työttömyys). Clayton & Pontusson (1998) ovat pyrkineet käyttämään myös mittoja, joissa sosiaalipoliittiset resurssit suhteutetaan köyhien lukumäärään.

Karsintojen tai säästöjen kokonaismäärän arviointi on vaikeaa. Jo "säästö" on monitulkintainen (Ranki 2000, 129–130). Säästöä on myös se, että leikataan sovittuja mutta vielä realisoitumattomia etuuksien tasoja. Valtiontalouden kannalta myös jotkut verojen korotukset ovat säästöä. Yhden järjestelmän etuuksien leikkaukset siirtävät asiakkaita toisiin. Kansainvälisessä tutkimuksessa ei arvioita säästöjen kokonaismäärästä juuri näe.

Karsinnan vaikutus kansalaisten elinoloihin vaatisi erillisiä tutkimuksia. Lapsilisän leikkauksella viidelläkymmenellä markalla ei useimmissa tapauksissa ole väliä, mutta jos toimeentulo on tiukka, lapsia useita ja jos samanaikaisesti heikennetään myös muuta sosiaaliturvaa, se tuntuu jokapäiväisessä elämässä. Käyttökelpoista tietoa on vähän, olipa sitten kysymys toimeentuloturvasta tai palveluista.

Suomessa toteutettujen karsintojen suuruuden ja seurausten arviointi ja kansainvälinen vertailu olisi tärkeää sosiaalipoliittista tietoa. Minä en

pysty sellaista esittämään. Kuitenkin tämän kirjan – suunnanmuutoksen osoittamisen – kannalta uuden politiikan kattavuus ja ulottuvuus on yhtä tärkeää aineistoa. Jaan Claytonin ja Jonassonin (1998) näkemyksen, kun he sosiaaliturvaetuuksien tarkastelun ohella painottavat julkisen sektorin koko reformia, julkisten menojen kasvun pysäytystä ja markkinaperiaatteiden vyörytystä.

Stakesin tutkijat tekivät vuonna 1997 välitilinpäätöksen sosiaalipoliittisten leikkausten vaikutuksista (Heikkilä & Uusitalo 1997). Heikkilä ja Karjalainen pohtivat nyt jälkikäteen (2000a, 8–9) silloista arviota.

> Yhteiskuntatieteelle on vaikeaa sanoa hiukankaan monimutkaisista asioista mitään varmaa. Tämä vaikeus näkyy *Leikkausten hinta*-teoksen päätelmissä, jossa kirjan toimittajien ratkaisu on esittää erilaisia sävyjä. Kirkkaita sävyjä voidaan heidän mukaansa nähdä mm. hyvinvointimallin säilymisessä. Synkempiä sävyjä arvioon taas toivat toimeentulotukiriippuvuuden ja epävirallisen avun kasvu. Kirjoittajat hakivat tasapainoa näiden tulkintojen välille ja päätyivät kirkkaampien värien kannalle.

Keskeistä vuoden 1997 tulkinnassa oli näkemys, että pohjoismaisen hyvinvointimallin peruspiirteet olivat säilyneet, vaikka se antoikin nyt niukempia etuuksia. Mallin peruspiirteiden säilymisen voi tulkita tarkoittavan sosiaalipolitiikan institutionaalisten piirteiden, siis esimerkiksi julkisen ja yksityisen vastuun, sosiaaliturvan universalismin ja tarveharkintaisuuden tai ansio- ja perusturvan suhteiden pysyvyyttä. Vuonna 2000 tutkijat eivät ole enää niin varmoja siitä, miten johtopäätös pitäisi tehdä.

Rakenteet, toimijat ja instituutiot – kirjan ohjelma

Tämän kirjan kohteena on 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa, yksi esimerkki "hyvinvointivaltion uudesta politiikasta". Kirjan ajatuskehyksessä sulautetaan rakenteet (globaalitalous), toimijat (eliitit, kansalaiset) valtaresursseineen ja instituutiot. Näkökulma on kuitenkin ennen muuta institutionalistinen. Kiinnitän huomiota

instituutioiden jatkuvuuksiin ja uudelleenmuotoiluun. Instituutiot viittaavat tällöin sekä sosiaalipolitiikan vakiintuneisiin piirteisiin että niihin talouden ja poliittis-hallinnollisen järjestelmän instituutioihin, jotka luovat puitteita ja ohjaavat sosiaalipolitiikkaa.

Sosiaalipolitiikan reformi nähdään osana vaiheittaista transformaatiota. Tavallaan kirja jatkaa sitä Sakari Hännisen (1998) ajatusta, että Suomi on 1980-luvun lopulta lähtien transformoitu neljän vaiheen – rahamarkkinoiden vapauttaminen, julkisen sektorin reformi, työmarkkinoiden joustavoittaminen ja sosiaalipolitiikan yksilöllistävä kannustavuusreformi – kautta. Oletan, että kaikki länsimaat ovat 1980-luvulta lähtien käyneet läpi nämä neljä instituutioiden uudelleenmuotoilun vaihetta, ensimmäisenä rahamarkkinoiden pelisääntöjen vaihtamisen, viimeisenä ja koko ajan jatkuvana sosiaalipolitiikan sopeuttamisen. Nämä ovat kaikki poliittisesti toteuttavia reformeja, vaikka ne ovatkin vastauksia politiikan ulottumattomissa olevaan taloudellis-teknologiseen dynamiikkaan.

Sosiologien "post-jotakin" -innostusta sopii ironisoida, kuten Esping-Andersen (2000) tekee. Siitä huolimatta pidän kiinni näistä jo mainitsemistani "jälki-teeseistä", siitä, että 1990-luvulla Suomessa on haettu jälkiekspansiivista, jälkiteollista, jälkisuvereenia – siis globaaliin talouteen, EU-integraatioon ja Euroopan talous- ja rahaliittoon mukautettua – ja laman jälkeistä sosiaalipoliittista regiimiä. Kirja tarkentuu jälkiekspansiivisen sosiaaliturvan hallintapyrkimyksen liikkeelle sysäämään instituutioiden uudelleenmuotoiluun. Tämä hallinta on yhä korostuneemmin julkisten menojen – ei kansalaisten sosiaalisten ongelmien – hallintaa (vrt. Goul Andersen 2000, 79).

Post-jotakin -ajattelusta huolimatta kirja yllättävän hyvin noudattaa[8] Esping-Andersenin ohjelmaa, kun hän kehottaa sosiologeja palaamaan klassikoiden metodiin ja tekemään empiirisiä vertailuja kahteen suuntaan, sekä "syvään historiaan" ja poikkileikaten. Esiteollinen, ei-kapitalistinen yhteiskunta oli klassikoiden syvä historia, sen tuottama vakio, johon uusi suhteutui. Jälkiteollisen yhteiskunnan sosiologeille lähtökohta voisi olla "hyvinvointivaltiollinen kapitalismi" tai "demokraattinen luokkataistelu". Minun "syvä historiani" on laajenemiskauden hyvinvointival-

[8] Noudattaminen ei tarkoita sitä, että olisin kirjoittanut Esping-Andersenin artikkeli mielessäni. Luin artikkelin vasta kun kirja oli viimeistä hiomista vaille valmis.

tio. Joissain paikoissa sen aika oli heti sodan jälkeen, joissain myöhemmin (Suomessa 1960–1980-luvuilla). Kaikki nämä "vakiot" ovat sosiologisia yhteenvetoja ja konstruktioita empiirisen maailman mutkikkuuksista ja sotkuisuudesta. Post-ajattelulla viittaan siihen, että sosiaalipolitiikka on "syvään historiaansa" sidoksissa ja irrottautuminen ekspansiivisesta, teollisesta, suvereenista ja lamaa edeltävän kansantalouden sosiaalipoliittisesta regiimistä on vaivalloista ja tuottaa tuskaa.

Sosiologisille yhteenvedoille maailmasta tarvitaan myös nimiä. Nimet ovat tuottaneet minulle vaikeuksia. Modernin ja postmodernin käsitepari on poissuljettu; se on väärä diskurssi tähän kirjaan, enkä muutenkaan ole innostunut "jälkimodernista". Giddensin (1990) tavoin ajattelen, että tämä aika on radikalisoitunutta modernia – tai radikalisoitunutta kapitalismia – ei modernin jälkeistä.

Menetettyä maailmaa kutsutaan yleensä näkökulmasta riippuen teolliseksi, keynesiläiseksi tai fordistiseksi. Mutta miten nimetä vuosituhannen vaihteen aika, maailma tai "yhteiskunta"? Mikä on se maailma, mihin instituutioita on mukautettu ja mitä instituutioita reformoimalla on rakennettu? Tarjolla ovat ainakin jälkifordistinen, jälkikeynesiläinen, uusliberalistinen, jälkiteollinen, informationaalinen, globalisoitunut, verkostoitunut, toinen tai uusi moderni, riskiyhteiskunta. Puhun useimmiten jälkiteollisesta, globaalista tai avoimesta (rajattomasta). Puhe globaalista ei ole kannanotto sen puolesta, että globalisaatio olisi perimmäinen syy tai selitys. Yksinkertaisesti tarvitsen nimiä. Globaali ja jälkiteollinen ovat niin neutraaleja ja yleisesti käytettyjä, että ne eivät herätä intohimoja tai kysymysmerkkejä.

Kirja on sekundaariaineistoille ja omalle kokemukselle nojaava tulkinta. Kun elää osana tutkimaansa aikaa, se tihkuu vastaan eri puolilta ja mentaaliset mallit muuttuvat myös omassa päässä. Kirjaa voisi kutsua myös hypoteesiksi. Primaariaineistoin tehtävä empiirinen tutkimus täydentäisi, tarkentaisi ja korjaisi kirjaa. Nimenomaan eliittien toiminta ja median rooli 1990-luvulla vaatisivat empiiristä tutkimusta, samoin sosiaaliturvan leikkausten vaikutukset kansalaisten elämässä. Suomen Akatemian lamaprojektin tutkimusten alkaessa lähiaikoina valmistua tämänkin kirjan vaatimaa tietoa tulee lisää. En kuitenkaan halunnut jäädä odottamaan niitä, kun tämä kirja poltti päässä. Kirja on tehnyt tehtävänsä, jos se haastaa lukijan ajattelemaan omia tulkintojaan 1990-luvusta.

JÄLKITEOLLINEN MAAILMA

Jälkiteollinen kapitalismi

David Byrne (2000, 332) väittää, että sosiaalipolitiikan tutkijat ovat liian kiinnittyneitä institutionaaliseen teoriaan. Sosiaalipolitiikan lähihistorian kirjoitus on "yli-instituoitunutta". Sosiaalipolitiikan tutkimus tietää liian vähän jälkiteollisen kapitalismin todellisesta luonteesta, siitä sosiaalisesta maailmasta, mihin instituutiot ovat upottuneet ja missä ihmiset elävät elämäänsä. Institutionaalisten muotojen (sosiaalipoliittisten lakien ja järjestelmien) muutosta kuvataan ilman että otettaisiin huomioon niitä tuottaneet poliittiset ja sosiaaliset toimijat ja ideologiset ohjelmat.

Nämä ovat vakavia huomautuksia ja koskevat tätä kirjaa, jota olen kirjoittanut institutionaalisessa kehikossa.[9] Pyrin kuitenkin näkemään instituutioiden ja niiden uudelleenmuotoilun takana olevaan maailmaan ja sen toimijoihin. Jälkiteollisen kapitalismin yleisestä luonteesta, erityisesti globalisaatiosta, on liki loputtomasti tutkimusta ja keskustelua, ja myös Suomea koskevaa aineistoa. Sen sijaan sosiaalipoliittisen areenan toimijoista ohjelmineen, toimijoiden vallasta ja kyvystä toteuttaa tahtoaan on vähemmän tietoa.[10]

Keskustelun "jälkiteollisen kapitalismin luonteesta" sivuutan lyhyesti. Sen noteeraaminen on kuitenkin tärkeää jo siksi, että Suomessa sosiaalipolitiikan reformi on yksioikoisesti liitetty lamaan. Yhtä mahdollista on liittää se yleisempiin siirtymiin. Teollisuusmaiden sosiaalipolitiikassa on yhteisiä suuntaviivoja, vaikka ne eivät ole ajautuneet samanlaiseen katastrofiin. Toisaalta kaikki teollisuusmaat ovat sitten 1970-luvun alun kokeneet taloudellisia heilahteluja ja epävarmuutta. Hobsbawm (1999, 506–7) sanookin jyrkästi:

[9] Minulle tämä on ensimmäinen yritys perehtyä institutionalismiin ja soveltaa sitä. Kohde, suomalaisen sosiaalipolitiikan reformi 1990-luvulla, vaatii sitä.

[10] Tarkoitan nimenomaan Suomea. Sen sijaan tutkijan on helppo löytää analyyseja ja tulkintoja vaikkapa Isosta-Britanniasta, missä sekä thatcherismi että niin sanottu uusi työväenpuolue *(New Labour)*, niiden ideologiat, sosiaalipoliittiset ohjelmat ja uudistukset ovat suurennuslasin alla.

> Vuotta 1973 seuranneiden kahdenkymmenen vuoden historia on suuntansa menettäneen sekä epävakauteen ja kriisiin ajautuneen maailman historiaa. Ja kuitenkin vasta 1980-luvulla alkoi selvitä, miten peruuttamattomasti kulta-ajan perustukset olivat murentuneet.

Varsinkin brittiläisessä ja ranskalaisessa yhteiskuntatieteessä aika toisesta maailmansodasta ensimmäiseen öljykriisiin (1973) on tapana on nähdä taloudellisen vakauden, täystyöllisyyden, elintason nousun ja hyvinvointivaltion rakentamisen "kulta-aikana". Suomella Euroopan periferiana on omat aikataulunsa, eikä näiden vuosikymmenten Suomea voi hevin kutsua epävakauteen ja kriisiin ajautuneeksi. 1990-luvun shokki oli sitä syvempi.

Vielä 1970- ja 1980-luvulla näytti siltä, että kehityskulut hajaantuvat ja sosiaalidemokraattiset instituutiot ja politiikka (uuskorporatismi) puskuroivat talouden häiriöitä ja työllisyys on poliittisen tahdon ja instituutioiden asia (Goldthorpe 1984; Therborn 1986; Pekkarinen ym. 1992). Sen sijaan 1990-luvulla globaaleilta trendeiltä suojassa olevia "taskuja" oli yhä vähemmän, ja uuskorporatismi on joutunut luovuttamaan asemansa työllisyyden ylläpitäjänä amerikkalaiselle kilpailukapitalismille (Kitschelt ym. 1999).

Kirjassa on valittava jokin kulma jälkiteollisen kapitalismin kommentoimiseksi. Yhden ohjeen tarjoaa Bonoli ym. (2000) huomio niistä neljästä prosessista, joilla hyvinvointivaltion uutta vaihetta on selitetty: globalisaatio, uusliberalismi, kansallisen omantunnon vaimeneminen sekä kasvava kuilu sosiaalisten riskien ja kollektiivisten voimavarojen välillä ("hyvinvointiympyrän neliöinti").

Ympyrän neliöinti

Vic George on lanseerannut sosiaalipoliittiseen kirjallisuuteen "hyvinvointiympyrän neliöinnin" (George 1996, 1998; Bonoli ym. 2000). Teesi on kiinnostava, sillä vähintään implisiittisesti se puhuu hyvinvointi-instituutioiden kypsymistä ja valmiiksi kasvamista vastaan. Uusia tarpeita nousee muistakin syistä kuin väestön ikääntymisen vuoksi, eikä julkisia resursseja pystytä tai haluta kasvattaa samaan tahtiin. Resurssien jatkuvaa kasvua rajoittavat epävakaampi ja hitaampi talouskasvu, haluttomuus

nostaa veroasteita verokilpailun oloissa ja keskiluokan vaatimusten edessä sekä pyrkimys saada kuriin julkisen talouden vajeet. Sosiaalipolitiikka joutuu sovittelemaan rajattomien tarpeiden ja rajallisten resurssien jännitteessä (Foucault 1995). Kysymys ei ole akuutista kriisistä – tai ylipäänsä mistään "kriisistä" – vaan kroonisesta jännitteestä.

Uusia menotarpeita nousisi jo sosiaalipoliittisten järjestelmien vuoksi, kuten ekonomistit (esim. Lindbeck 1997a; 1997b) esittävät: mitä paremmat sairauskorvaukset, sitä enemmän sairaita tai ainakin sairasloman hakijoita, mitä parempi sosiaalinen suoja yksinhuoltajaäideille, sitä enemmän yksinhuoltajaäitejä, mitä paremmat varhaiseläkkeet, sitä enemmän varhaiseläkeläisiä. Mutta tämä on liian kapea näkökulma jälkiteollisen kapitalismin luonteeseen ja moderneja yhteiskuntia lävistävään kollektivoitumisen ("yhteiskunnallistumisen") tendenssiin.

Gøsta Esping-Andersen (1996; 1999) painottaa, että hyvinvointipolitiikan ongelmat eivät nouse hyvinvointivaltiosta itsestään vaan ympäristön muutoksesta vakaasta teollisesta ajasta epävakaaseen jälkiteolliseen aikaan, "kulta-ajan" perusteiden murenemisesta. Uusi epävarmuuden aika jakautuu jo eri periodeihin. 1970-luvun polttava ongelma kasvun hidastumisen, inflaation kiihtymisen ja työttömyyden nousun oloissa oli valtion taloudellinen ylikuormitus, akuutti rahoituskriisi. Useimmissa maissa rahoituskriisiä on jo opittu käsittelemään ja sosiaalimenojen kansantuoteosuudet on jäädytetty 1980-luvun tasolle. Menojen rajoittamisen politiikkaa on opittu ja opeteltu tekemään jo neljännesvuosisata.

Keinojen repertuaari (George 1996; 1998) on varsin samanlainen maasta toiseen hallitusten poliittisesta väristä riippumatta: sosiaaliturvaetuuksien tason leikkaukset ja kattavuuden rajoittaminen, verokannustimet yksityiselle sosiaalipolitiikalle, vahvemmat aktuaariset periaatteet eläkevakuutuksessa, julkisen hallinnon reformi, valtionyritysten myyminen yksityisille, palvelumaksujen käyttöönotto ja korottaminen sekä työllisyyden ja työkannustimien vahvistaminen.

Esping-Andersen (1999) näkeekin vuosituhannen vaihteen vaikeudet toisenlaisina, dramaattisesti muuttuneen riskirakenteen seurauksena. Taustana on globalisaatio, työttömyys, eriarvoisuus, syrjäytyminen, parisuhteiden ja perheiden epävakaus. Ennen muuta hän nostaa esiin työmarkkinoiden/palkkatyön ja perhesuhteiden uuden epävarmuuden ja epävakauden. Elinikäinen sukupuolijakoinen avioliitto, joka nojasi miehen elättäjyyteen ja vaimon koti- ja hoivarooliin, tarjosi miesten täystyöllisyyden ja siihen nojaavan sosiaalivakuutuksen vallitessa sosiaalisen turvan ja huolenpidon perustan. Jälkiteollinen kehitys on tuonut miesten vakaan teollisuustyöllisyyden sijaan naisistuneen ja epävarmemman palvelutyöllisyyden sekä monenlaiset sukupuolten yhdessä ja yksin elämisen muodot.

Sosiologit kuvaavat 2000-luvun vaihdetta työelämän joustavoittamisen ja sääntelyn purkamisen synnyttämällä epävarmuudella. Ulrich Beck esitti jo viisitoista vuotta sitten teesinsä joustavan alityöllisyyden yleistymisestä. Uusimmissa kirjoituksissaan (1999; 2000) hän pitää vakaata täystyöllisyyttä zombina, joka kummittelee vielä kuoltuaankin. Työn haurastuminen ei ole taloudellisen taantuman aiheuttama syklinen ongelma vaan teknologisesti pitkälle kehittyneen ja kansainvälistyneen *kapitalismin menestymisen seuraus*. Joustavuus jakaa uudelleen riskejä valtiolta ja yrityksiltä kansalaisille itselleen.

Sosiologisessa aikalaisdiagnoosissa on myös myyttejä ja ylilyöntejä. ILO:n raportti *World Employment* (1996) torjuu tilastollisella näytöllä julkisuudessa viljeltyjä myyttejä työn määräaikaistumisesta, työmarkkinoiden lisääntyvästä liikkuvuudesta, teknologisesta työttömyydestä ja työpaikattomasta kasvusta: talouskasvulla on edelleen ratkaiseva merkitys työllisyydelle. Työttömyyden nousu ratkaisevasti uudelle tasolle 1970-luvulla ja pysyminen siellä on kuitenkin yksiselitteinen tosiasia. Näyttää kuitenkin siltä, että monissa maissa tietyn shokin ja viiveen jälkeen olisi opittu hallitsemaan uusia olosuhteita ja palauttamaan työttömyys siedettävälle tasolle (Kosonen 1999 ottaa esille Irlannin, Tanskan ja Hollannin), vaikka työllisyyden luonne ei ole enää samalla tavalla standardisoitu ja normalisoitu kuin teollisena aikana.

Esping-Andersenin (1999) teesi on, että sosiaalisen turvallisuuden ja elinolojen koheneminen sodan jälkeisinä vuosikymmeninä ei johtunutkaan niin paljon hyvinvointivaltion rakentamisesta kuin tasapainoisen julkisen talouden, täystyöllisyyden, vakaiden työsuhteiden ja vakaan perheen luomista perustoista. Nyt nämä pilarit ovat rapautuneet ja rapautumista säestää demografinen muutos. Juuri kun modernit yhteiskunnat ovat vakiinnuttaneet työstä vapaan eläkeiän (Phillipson 1998), ne näyttävät neuvottomilta sen kustannusten edessä.

Näissä uusissa olosuhteissa kuilu sosiaalisen suojelun tarpeen ja kollektiivisten voimavarojen välillä kasvaa. Valtiot eivät kykene entiseen tapaan suojelemaan kansalaisiaan taloudellisilta riskeiltä. Samalla kasvaa innovaatiokuilu, kyvyttömyys tuottaa sellaisia sosiaalipoliittisia ratkaisuja, jotka tukisivat katkoksellisempia elämänkulkuja ja uusia alkuja. Jordan (1996, 21) sanoo kommunitarismin houkuttelevan niin oikealla kuin vasemmalla, koska tarjotessaan kotikutoista moraalia, naapuruutta, kansalaisylpeyttä ja -henkeä sekä paternalistista kurinpalautusta (ennen muuta yksinhuoltajaäideille) se näyttää tarjoavan kustannuksiltaan halvan ratkaisun.

Talouspoliittista regiimiä hakemassa

Jälkiteollinen kapitalismi ei ole vain uusia riskirakenteita, vaan myös yritys hakea uutta talouspoliittista regiimiä. Anglosaksinen diskurssi kertoo tavallisesti tarinan siitä, miten sodan jälkeiset Bretton Woods -instituutiot ja "keynesiläiselle konsensukselle" nojaava politiikka rapautuivat ja menettivät kykynsä hallita kehitystä sekä tuottaa kasvua ja työllisyyttä, ja miten reaktiona tähän alettiin hakea uutta suuntaa uusliberalismista (Kitschelt ym. 1999a; 1999b).[11]

[11] Talouspoliittisille instituutioille nojaava tulkinta jättää sivurooliin muun muassa teknologiassa sekä tuotantojärjestelmissä tapahtuvan muutoksen, mihin talouspoliittisen hallintajärjestelmän muutokset kuitenkin reagoivat. Tästä perspektiivistä aikakauden muutosta on kuvattu fordismin kriisinä ja hylkäämisenä (myös Julkunen 1987).

Vaikka talousregiimit ovat eriytyneet alueellisesti (Manner-Eurooppa) ja kansallisesti (Pohjoismaat) koordinoituun sekä liberaaliin markkinatalouteen (King & Wood 1999; Kitschelt ym. 1999b), niillä on yhteinen ajallinen dynamiikkaa. 1900-luvun alkupuolella ja sodan jälkeen ne hakeutuivat kohti organisoidumpaa ja säännellympää kapitalismia, 1980-luvulta lähtien kohti markkinajohtoisempaa ja liberaalimpaa. Kuten kaikki tarinat, tämäkin yksinkertaistaa maailmaa, ja mikä merkittävää, Suomi ei koskaan oppinut keynesiläiseksi. Suomi on kuitenkin osa maailmaa, jonka talouspoliittisen regiimin vaihdos usein pelkistetään tähän tarinaan. Kerron sen siksi tiivistettynä versiona.

Sodan jälkeiset instituutiot

Sodan jälkeinen hyvinvointivaltio on usein nimetty keynesiläiseksi hyvinvointivaltioksi (esim. Pekkarinen 1992). Niin olennaiseksi tukijalaksi tuo talouspoliittinen regiimi sille on nähty. Olennaista tässä on valtion talouspoliittinen aktivismi ja suhdannepolitiikka, joka on omiaan johtamaan julkisen talouden pysyvään laajenemiseen.

John Maynard Keynes (1883–1946) oli makrotalouden ja kysynnän teoreetikko. Hän kehitti 1930-luvun suuren laman aikana teorian, jonka mukaan hallitukset voivat aktiivisilla talouspoliittisilla toimillaan tasoittaa suhdannevaihteluja ja pitää yllä työllisyyttä. Valtio saattoi velkaantua joko kysynnän ylläpitämiseksi matalasuhdanteessa tai tulevaisuuden investointien rahoittamiseksi. Pääomien liikkuvuutta tuli Keynesin mielestä rajoittaa, sillä vapaat pääomaliikkeet tekevät kansantaloudesta epävakaan.

Sodan jälkeiselle maailmantalouden hallintajärjestelmälle luotiin perusta vuonna 1944 Bretton Woodsissa (Yhdysvalloissa). Bretton Woodsin instituutioihin kuului valuuttojen välisten suhteiden sääntely, mikä ei kuitenkaan estänyt valuuttakurssin käyttämistä talouspolitiikan välineenä. Jos kotimainen inflaatio uhkasi kasvua tai työllisyyttä, sitä voitiin korjata devalvaatiolla. Muita hallintajärjestelmän osia olivat Kansainvälinen jälleenrakennuspankki (IBRD), jonka piti tukea taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen edellyttämiä investointeja, Kansainvälinen valuuttarahas-

to (IMF), jonka piti auttaa taloudellisiin vaikeuksiin ajautuneita kansantalouksia sekä kauppaa vapauttava GATT-järjestelmä.

Näiden instituutioiden tavoite oli mahdollistaa kaksi asiaa yhtä aikaa: vapaakauppa ja kansallisten hyvinvointivaltioiden rakentaminen teollisuusmaihin (Gill 1998; Minkkinen & Patomäki 1997, 9). Vapaakauppa oli talouskasvun välttämätön moottori, mutta pääoman kansainvälistä liikkuvuutta rajoitettiin heikkojen kansantalouksien suojelemiseksi. Tarkoitus oli antaa hallituksille hyvinvointivaltion rakentamiseksi välttämätön talouspoliittinen itsenäisyys.

Bretton Woods -instituutiota ei ole enää sellaisenaan. Valuuttoja säätelevä mekanismi romahti 1971. Tämä oli sekä oire uudesta epävarmemmasta taloudesta että syy siihen. Yhdysvaltojen kilpailuaseman ja vaihtotaseen heikentyminen yhdessä kiihtyneen kansainvälistymisen kanssa johtivat Bretton Woods -rahajärjestelmän romahtamiseen, dollarin kellumiseen ja rahamarkkinoiden epävakaisuuteen.

Pääomien liikkuvuus vapautettiin vyörynomaisesti 1980-luvulla, kun sijoittajien oikeus sijoittaa ja siirrellä pääomiaan vapaasti yli kansallisten rajojen turvattiin. IBRD:sta on tullut Maailmanpankki ja GATT:ia on seurannut maailman kauppajärjestö (WTO). Näiden instituutioiden rooli on keskeinen pohdittaessa globaalin hallinnan mahdollisuuksia 2000-luvun alussa, mutta ne ovat myös globalisaatiokritiikin silmätikkuja (Väyrynen 2001). Kansainvälinen valuuttarahasto sai huonon maineen uusissa teollisuusmaissa 1980- ja 90-luvulla harjoittamansa rakennesopeutuspolitiikan johdosta (Brendan 1994). Uusliberalistista globalisaatiota vastustavat kansalaisliikkeet ovatkin ottaneet nämä organisaatiot – viimeksi WTO:n – arvostelunsa ja protestiensa kohteeksi.

Bretton Woods -järjestelmä, samoin sen mahdollistama keynesiläinen suhdannepolitiikka, ovat sodan jälkeisen "kultaisen kauden" perusinstituutioita. Ne loivat vakautta maailmantalouteen ja antoivat kansallisvaltioille monia talouspoliittisia välineitä kasvun, työllisyyden ja sosiaalisten uudistusten tavoitteluun. Minne ne katosivat pysyvien työsuhteiden ja avioliittojen lailla?

Vielä 1960-luvun puolivälissä kehittyneet kapitalistiset yhteiskunnat nauttivat hyvästä talouskasvusta, matalasta työttömyydestä, kohtuullisesta inflaatiosta ja hyvinvointivaltion ekspansiosta. Miten samat instituutiot, jotka olivat tuottaneet vaurautta ja vakautta, saattoivat yhtäkkiä aiheuttaa inflaatiota, työttömyyttä, talouskasvun hidastumista, julkisten talouden rahoitusongelmia ja sosiaalista levottomuutta, kysyttiin 1980-luvulla (myös Julkunen 1987, 281–310).

Kun OECD-maiden kasvuaste 1960–73 oli keskimäärin 4,9 prosenttia, vuosina 1973–79 se oli 2,8 prosenttia, vuosina 1979–89 2,6 prosenttia ja 1989–95 1,8 prosenttia (Harrinvirta 2000, 21). Kun 1960-luvulla Länsi-Euroopan työttömyysaste oli keskimäärin 1,5 prosenttia, 1970-luvulla se oli liki kolminkertainen (4,2 %). Kun vuonna 1970 OECD-maiden julkiset taloudet olivat keskimäärin tasapainossa, vuonna 1975 julkisen talouden vaje oli keskimäärin neljä prosenttia. Hobsbawm (1999) puhuu dramaattisesti kriisivuosikymmenistä.

Vielä 1970-luvulla hallitukset reagoivat kuin taloudelliset vaikeudet olisivat olleet suhdanneluonteisia. Hallitukset käyttivät edelleen keynesiläisiä politiikkavälineitä, vain entistä intensiivisemmin. Sosiaalidemokraattiset, uuskorporatistiset hallinnot olivat tehokkaimmat uusissa olosuhteissa (Goldthorpe 1984, malliesimerkkeinä Ruotsi ja Itävalta; myös Therborn 1986). Näissä maissa oli matalin työttömyys ja tasa-arvoisin yhteiskuntapolitiikka keskimääräisellä kasvun ja inflaation tasolla.

Mutta 1980-luvulta lähtien oli selvää, että teollisuusmaiden edessä olevat talousongelmat eivät olleet vain suhdanneluontoisia vaan maailma oli muuttumassa perustavanlaatuisella tavalla. Myös yhteiskuntatieteellinen tutkimus alkoi 1970- ja 1980-luvun vaihteessa teoretisoida muutosta erilaisin aalto-, vaihe- ja kriisiteorioin (ks. Julkunen 1987). Talousongelmat juontuivat toisiinsa kietoutuvista muutoksista, joita olivat erityisesti tavara- ja rahamarkkinoiden kansainvälistyminen, rakennemuutos teollisuudesta palvelusektoreihin ja mikroelektroniikan aikaansaama teknologinen kumous (myös informaatioteknologia). Suuryritykset olivat reagoineet voittojensa laskuun ja lakkoliikkeisiin monitahoisella uudelleenstrukturaatiolla ja kansainvälistymisellä, ja muuttaneet näin talouden koko kuvaa.

Ylikansallisten jättiläisten yleistyminen yritysmuotona, finanssipääoman kansainvälisen liikkuvuuden kiihtyminen ja ulkomaisten investointien kasvu kavensivat merkittävästi kansallisvaltioiden talouspoliittisia mahdollisuuksia (Julkunen 1987, 288).

Talouspolitiikan pohja oli muuttunut (Kitschelt 1999a). Kansalliset raha- ja finanssipolitiikan instrumentit menettivät tehoaan, kun kansainvälinen pääoma reagoi niitä vastaan. Ekspansiivinen politiikka, kuten korkotason alentaminen tai julkisen kulutuksen kasvattaminen, joiden tarkoituksena oli elvyttää kasvua ja työllisyyttä, synnyttivät pääomapakoa tai lisäsivät tuontia, joiden vaikutus oli päinvastainen tavoiteltuun nähden. Hallitukset pyrkivät kiinteään valuuttakurssiin, mutta valuutan arvon ylläpitäminen maksoi maltaita, jos kansainväliset pääomaliikkeet ja spekulatiiviset hyökkäykset horjuttivat valuutan arvoa.

Näin kävi Francois Mitterandin sosialistiselle hallitukselle 1980-luvun alussa, kun sen ekspansiivinen politiikka johti tuonnin kasvuun, pääomien pakoon ja kolmeen devalvaatioon kahdessa vuodessa. Mitterandin epäonnistumista pidetään viimeisenä niittinä kansallisen, yhden maan harjoittaman keynesiläisen politiikan arkkuun. *Kansallisvaltiot olivat menettäneet sen suvereenisuuden harjoittaa kasvu-, työllisyys- ja hyvinvointipolitiikkaa, jonka Bretton Woods oli niille pyrkinyt antamaan.* Teollisuusmaiden hallitukset eivät pystyneet käsittelemään taloudellista ja fiskaalista kriisiä vanhoin keinoin. Oli tilaa ja kysyntää uusille ajatuksille.

Uutta kasvu-uraa etsimässä

Vanhan pohjan menetyksestä oireilivat myös poliittiset siirtymät. 1960-luku oli uuden vasemmiston, 1970-luku uuden oikeiston aikaa. Poliittisen vallan siirtyminen konservatiiveille Isossa-Britanniassa 1979 ja republikaaneille Yhdysvalloissa 1980 oli monessa suhteessa vedenjakaja. Ronald Reagan hyötyi demokraattisen edeltäjänsä, Jimmy Carterin talouspoliittisesta katastrofista, samoin Margaret Thatcher siitä, että Iso-Britannia oli työväenpuolueen komennossa menettänyt entisen loistonsa ja ajautunut taloudelliseen selvitystilaan (Hall 1992; King & Wood 1999).

Yhdysvallat ja Britannia edustavat liberaalia taloudellista ja poliittista

traditiota. Uusliberalistinen käänne rakentui täten monille polkuriippuvuuksille (King & Wood 1999). Teollistunut maailma sai henkeä haukkoen katsoa uusliberalistisen politiikan voittokulkua näissä maissa, erityisesti Isossa-Britanniassa, joka edusti eurooppalaista yhteiskuntamallia ja oli ominut itselleen universaalin hyvinvointivaltion synnyn.

Kuvaan kuuluivat rahamarkkinoiden ja pääoman liikkeiden vapauttaminen, inflaation vastainen taistelu monetaristisella (kireällä) talouspolitiikalla, luopuminen työväenpuolueen hellimästä täystyöllisyyspolitiikasta, ammattiyhdistysliikkeen yhteiskunnallisen vaikutusvallan tuhoaminen, valtion yritystoiminnan ja omaisuuden yksityistäminen, julkisten menojen rajoittaminen ja uusliberalistisella ideologialla perusteltu hyökkäys hyvinvointivaltiota kohtaan. Mutta uuskorporatistinen talouspolitiikka alkoi menettää asemiaan 1980-luvulla myös koordinoidun kapitalismin maissa (Kitschelt ym. 1999a). Poliittinen kartta siirtyi oikealle koko teollistuneessa maailmassa, ja tämä siirtymä tapahtui myös vasemmistopuolueiden sisällä (Harrinvirta 2000, 35).

Sosiaalidemokraattinen interventionismi joutui puolustuskannalle. Kansainvälisen talouden paineet kasvoivat ja hallitusten kyky koordinoida kotimaisia intressejä väheni.

Uudet kehityssuunnat määräytyivät tarjolla olevien ideoiden, olemassa olevien instituutioiden ja voimasuhteiden nojalla. Uusliberalismi ja Euroopan taloudellisen integraation syventäminen olivat voitokkaimmat suuntaukset. Kun anglosaksiset maat olivat avanneet rajat pääomien vapaalle liikkumiselle, muut maata tulivat dominovaikutuksella perässä.

Kuten Hobsbawm (1999, 513) sanoo, keynesiläisten ja uusliberalistien välisessä taistelussa ei ollut kyse pelkästään talousongelmien ratkaisemiseksi tarvittavien keinojen etsimisestä. Kyse oli ideologioiden taistelusta, missä kumpikin osapuoli esiintyi taloudellisin perusteluin, mutta nojasi syvempään sitoumukseen hyvästä yhteiskunnasta.

"Lopullisen" (toistaiseksi) lukon markkinakeskeisen politiikan voittokululle antoi sosialismin tulo tiensä päähän (1989–91), jota edelsivät Neuvostoliitossa perestroika ja glasnost. Sosialismin vaikeudet ja romahdus valoivat lännessä lisää luottamusta markkinaehtoiseen talouteen. Länsimailla ei myöskään ollut entisenlaisia paineita köyhyyden ja eriarvoisuuden poistamiseen kilpailijan väistyttyä.

Uuden talousdoktriinin sisäänmarssi tapahtui monetarismin nimissä. Monetarismin oppi-isänä pidetään vuoden 1976 taloustieteen Nobel-voittajaa Milton Friedmania. Ekonomistit kuvaavat uudelleenorientaatiota sellaisilla luonnehdinnoilla kuin uusklassinen synteesi, uusi klassinen makrotalousteoria tai rationaalisten odotusten koulukunta (Koskela 1996). Maallikolle nämä luonnehdinnat eivät helposti avaudu.

Yksinkertaisimmillaan uudet opit opettivat, että täydellisen kilpailun ja järkevästi toimivien talousyksiköiden maailmassa ei aktiivisella talouspolitiikalla ole rakentavaa roolia. *Siksi olisi parasta keskittyä rahapolitiikassa inflaation torjuntaan sekä vakauden ja uskottavuuden vaalimiseen.* Euroopassa vakaus ymmärrettiin ennen muuta valuuttojen vakautena ja valuuttojen kiinnittämisenä (Kiander & Vartia 1998).

Monetarismi, nimensä mukaisesti, korostaa rahataloudellisia tekijöitä. Sen mukaan rahan määrän säätely on tärkein talouspolitiikan väline ja rahan arvon vakaus sen tärkein päämäärä. Monetaristinen teoria ja siihen liittyvä rahapolitiikka tekivät mahdolliseksi siirtää talouspoliittista valtaa "poliittiselta" hallitukselta "asiantuntijoiden" keskuspankille ja irrottaa talouspolitiikkaa kansalaisten odotuksista (Luukko 1993, 17).

Käytännössä monetaristinen hinta-, palkka- ja kustannustason alas painaminen edellyttää tiukkaa taloudenpitoa ja sillä on taipumus johtaa deflaatioon, varallisuusarvojen menetykseen ja talouden kutistamiseen. Thatcherin hyökkäys inflaatiota ja keynesiläisyyttä vastaan johti laajaan yksityistämiseen, yhteenottoihin ammattiyhdistysliikkeen kanssa, palkkaneuvottelujen hajauttamiseen sekä sosiaalipolitiikan karsintaan (Pekkarinen & Vartiainen 1997, 365).

Pontimena oli oletus, että julkisten menojen leikkaus, matalampi verotus ja matalampi korkotaso loisivat uusia hyviä kehiä talouteen. Välittömänä seurauksena oli työttömyyden, köyhyyden, eriarvoisuuden, kodittomuuden ja rikollisuuden yleistyminen (*Social Justice* 1994, 27–52). Varsinkin Isossa-Britanniassa monetarismista tuli syntipukki, jonka katsottiin tuhonneen miljoonien ihmisten elämän ja unelmat, vaatineen mittavan sosiaalisen uhrin talouden tulevan kukoistuksen hyväksi.

Miksi inflaation kukistaminen ja rahanarvon vakaus olivat tulleet niin tärkeiksi, että niistä oltiin valmiit maksamaan kovaa sosiaalista hintaa? Ensinnä on muistettava se, että aktiivinen suhdanne- ja työllisyyspolitiikka oli joutunut vaikeuksiin. Toiseksi valtion taloudellisen roolin minimointi sopi uuden oikeiston ideologiaan.

Mutta olennaisinta on, että nyt oli siirrytty vapaasti liikkuvien pääomien maailmaan. Vakaa hintataso ja kiinnitetyt valuutat tekevät sijoittajien toiminnan ja yritysympäristön ennustettavaksi. Toisaalta ne vähentävät kansallisen raha- ja valuuttakurssipolitiikan mahdollisuuksia. Vapaiden rahamarkkinoiden oloissa hallitukset voivat valita itsenäisen raha- ja finanssipolitiikan tai vakaan hinta- ja valuuttakehityksen (Gill 1998, 32). Mutta ne eivät voi valita molempia. Sijoittajille hallituksen talouspoliittinen aktiivisuus merkitsee epävarmuuden lisääntymistä, ja ne suosivat maita, joissa hallitus on asettanut tavoitteeksi rahan ja valuuttakurssin vakauden.

Anglosaksisissa maissa näiden tavoitteiden omaksuminen tapahtui osana monetarististen ajatusten leviämistä. Sen sijaan Manner-Euroopassa, Aasiassa ja kehitysmaissa hallitukset oli taivuteltava hyväksymään nämä tavoitteet. Juuri tässä yhteydessä kansainvälisillä rahoituslaitoksilla (IMF, Maailmanpankki) on ollut tärkeä ideologinen ja poliittinen merkitys (Gill 1998, 30). IMF:n käyttäytyminen kehitysmaiden velkakriisin jälkimainingeissa on hyvä esimerkki kansainvälisten rahoituslaitosten ponnistelusta uusliberalististen uudistusten puolesta.

Myös sata vuotta sitten talouspolitiikka suosi pääomien liikkuvuutta ja palveli sijoittajien etua. Tästä ajasta 1900-luvun lopun erotti kehittynyt poliittinen demokratia. Stephen Gill (1998) korostaa, että sata vuotta sitten hallitukset olivat kansalaisten tahdosta riippumattomia ja saattoivat sen vuoksi harjoittaa globalisaatiota palvelevaa raha- ja finanssipolitiikkaa, sitoutua hintatason ja valuuttakurssin vakauteen. Nyt sijoittajien ja kansalaisten edut joutuvat ristiriitaan tavalla, joka johtaa demokratian kaventamiseen.

Uusliberalistinen globalisaatio

Uusliberalismi(t)

> ... uusliberalismi on oikeastaan hämmästyttävällä tavalla kyennyt luomaan uuden merkitysyhteisön, jossa vapaasta ja avoimesta maailmantaloudesta on tullut yritysjohtajien ja poliitikkojen yhteisesti hyväksymä tapa hahmottaa asiat ja määrittää tavoitteet. Miltei kaikkialla maailmassa valtion ja muiden julkisten toimijoiden tehtäviä on ryhdytty vähentämään ja määrittelemään uudelleen. Valtion tehtäväksi on tullut markkinoiden ja yritysten tukeminen lainsäädännöllä, kansainvälisillä sopimuksilla ja voimavarojen suuntaamisella sopiviin julkisiin tarkoituksiin niiden valvonnan ja ohjauksen sijasta. (Väyrynen 2001, 55)

Pysähdytään vielä siihen, mitä uudella liberalismilla on ymmärretty. Meillä Suomessa uusliberalismi on tabu, mutta englanninkielisessä tutkimuskirjallisuudessa arkipäivää.

Liberalismissa on syytä erottaa poliittinen ja taloudellinen puoli. Poliittinen liberalismi kehkeytyi ensin, 1600-luvulla. Se tarkoitti oppia yksilön suvereenisuudesta hallitsijaan nähden. Taloudellinen liberalismi kypsyi opiksi 1700-luvulla, ja se pyrki vapauttamaan taloutta merkantilismin ahtaista säännöistä ja luomaan näin edellytykset kapitalismin kehkeytymiselle. Kumpikin, yksilön oikeudet ja vapaa talous ovat modernin ajan peruspilarit. Ne eivät kuitenkaan ole niin yksinkertaisia kuin ensi ajattelemalta tuntuu. Voi kysyä, milloin yksilö on vapaa, mitä oikeuksia hän tarvitsee ollakseen vapaa ja mitä rajoituksia sosiaalinen elämä asettaa yksilön vapaudelle. Vähintään yhtä suuri kysymys on se, millaisia institutionaalisia sääntöjä ja rajoituksia tai valtion interventioita "vapaa talous" tarvitsee toimiakseen yhteiseksi hyväksi.

Nikolas Rose (1999) jäljittää uuden liberalismin 1930- ja 1940-luvuille fasismin ja stalinismin aikaan. Joukko intellektuelleja alkoi paitsi kritisoida totalitaarisia valtioita myös haastaa yleisemmin sosiaalisiin tavoitteisiin ja yhteiskunnan suunnitteluun suuntautuvan valtion ideaa. Tunnetuin näistä haastajista on Friedrich Hayek ja hänen teoksensa *Tie orjuuteen* (alunperin 1944). Sen mukaan oikeudenmukaisuutta ja kehityksen

ohjaamista tavoitteleva valtio tuhoaa yksilöiden vapauden, ottaa näiden moraalisen roolin. Todellinen vapaus voi rakentua vain klassisen liberalismin vapaudelle, eli vapaudelle valita aineellisten rajojemme puitteissa ja vastata valinnoistamme oman tietoisuutemme mukaisesti.

Sosiaalisen valtion vastainen liberalismi sai laajempaa vastakaikua vasta 1970-luvun olosuhteissa. Tällöin liberalismi nousi monella rintamalla, niin tieteessä kuin poliittisina ohjelmina, ja tätä palannutta liberalismia alettiin kutsua uusliberalismiksi. Yhdistävä sisältö oli yksilön ja taloudellisen toiminnan vapaus suhteessa valtioon. Martin (1994, 22) puhuu uusliberalistisesta liittoutumasta, joka olettaa

> että vapaat markkinat tietävät mitä tehdä ja että yksityinen sektori tekee sen parhaiten ja että valtion tärkein tehtävä taloudellisessa ja yhteiskunnallisessa kehityksessä on minimoida yksityisen pääoman kasautumisen esteet ja maksimoida kannusteet.

Opin mukaan valtion tulee keskittyä sille olennaisiin tehtäviin eli yksilöiden perusvapauksien, omistusoikeuden ja lainkäytön turvaamiseen (Väyrynen 1998, 138). Valtion – oli kysymys julkisesta hallinnosta, hyvinvointipalveluista tai valtion yrityksistä – nähdään käyttävän sellaisia resursseja, jotka ovat tehokkaammassa käytössä yksityisissä käsissä. Markkinoiden sisäistyminen mahdollisimman moniin yhteiskunnallisiin suhteisiin – yritysten keskinäissuhteisiin, työsuhteisiin, sosiaaliturvaan, palvelujen tarjontaan – lisää tehokkuutta ja siten myös taloudellista hyvinvointia.

Puhdasoppisinta yritystä siirtää uusliberalismi politiikaksi edusti Margaret Thatcherin uusoikeistolainen hallinto. Tavoitteena oli ohuempi valtio, valtion vyöryttäminen takaisin, niin että yksityisille markkinatoimijoille syntyy uutta tilaa ja vapautta (Pierson & Smith 1993). Stuart Hall (1992, 329) kuvaa Thatcherin hallinnon ottaneen historialliseksi tehtäväkseen "yhteiskunnan keskeisten trendien suunnan muuttamisen .. Arvojen päälaelleen kääntäminen on ollut vaikuttavaa: aiemmin julkiseen sosiaalipolitiikkaan liittynyt arvostus liitetään nyt kaikkeen mikä on yksityistä ja voidaan yksityistää". Monilla alueilla ohjelma onnistuikin, kuten valtion omaisuuden myynnissä ja julkisen työllisyyden supistamisessa (1980-luvulla noin kahdella miljoonalla). Sen sijaan hyvinvointivaltion syvällinen reformointi oli liian vaikeaa jopa Thatcherille.

Thatcherin ja Reaganin kaltaiset uusliberalistiset poliitikot olivat halukkaita käymään ideologista taistoa. Poliittisena ideologiana ja ohjelmana uusliberalismin ja uuden oikeiston suosio on jo väistynyt. Sitä heijastaa myös sosiaalidemokraattisten puolueiden nousu uudelleen valtaan. Vaikka Clinton, Blair, Schröder tai Jospin eivät olisi tehneet edeltäjistään olennaisesti poikkeavaa politiikkaa, retoriikat ovat toiset. Esimerkiksi Clinton/Blair -linjan poliittinen retoriikka on/oli työllisyys-, ei markkinakeskeistä (Jordan 1998). Myös yhteiskuntafilosofinen kiinnostus siirtyi 1990-luvulla uusliberalismista uustasavaltaisuuteen ja kommunitarismiin.

Olennaisempaa kuin poliittisen retoriikan tai tavoitteiden heilahtelut on liberalistisen suunnan peruuttamattomuus. Vaikka maailmantaloudelle ja pääomien liikkuvuudelle etsitään uusia sääntöjä, niin ainakin nyt 2000-luvun alussa liberalistinen järjestys on vakiinnutettu. Kuten Väyrynen (2001, 40) sanoo, uusliberalismi on vahvasti elossa siinä mielessä, että sen markkinakeskeisyydestä on tullut osa vallitsevaa talouspoliittista ajattelua. Retorinen uusliberalismi on tehnyt tehtävänsä, sen paikan ovat ottaneet globalismi (retoriikka) ja jo instituoitu globaali sijoittajakapitalismi (realiteetti).

Liberaalin järjestyksen ja globalisaation välillä on toisiaan ruokkiva kehä.

> Uusliberalistinen politiikka kuuluu olennaisena osana talouden globalisoitumiseen. Tähän on liittynyt maailmanlaajuisesti pääomien liikkeiden vapauttaminen, tiukka raha- ja finanssipolitiikka sekä toimenpiteet, joilla on pyritty parantamaan kansainvälisten sijoittajien omaisuuden turvaa. Pääoman liikkeiden esteiden purkaminen yhdessä tietoteknologian edistymisen kanssa on johtanut pääoman liikkuvuuden moninkertaistumiseen. Hallitukset ovat hyväksyneet pääoman vapaan liikkuvuuden periaatteen. Mutta ylikansallisten yritysten ja suursijoittajien hallitsemassa maailmassa tämä on johtamassa myös tilanteeseen, missä politiikan uskottavuus vaatii demokratian rajoittamista. (Gill 1998, 30).

Tuloksena on ollut poikkikansallisen, paljolti spekulatiivisen, nopeaa voittoa valuutta- ja pörssikursseilla etsivän finanssipääoman räjähdysmäinen kasvu (Väyrynen ym. 1999, 52–53). Finanssipääoma reagoi yhä herkemmin yhä pienempiin suhteellisten etujen muutoksiin. Finanssiglobalisaation ohella muut taloudellisen globalisaation muodot (ulkomaankauppa, yritysten poikkikansallinen ristikkäinomistus ja yritysten ulkomaiset investoinnit) kasvoivat 1980- ja 1990-luvuilla kansantuotetta nopeammin.

Mutta miten tämä muokkaa tai rajoittaa yhteiskuntapolitiikkaa? Sijoituspääomien herkkä liikkuvuus ja valuuttakeinottelu synnyttävät maailmantalouteen uudenlaista epävakautta. Rahamarkkinoiden vapauttaminen sääntelystä 1970- ja 1980-luvuilla johti luoton tarjonnan ja lainamarkkinoiden räjähdysmäiseen kasvuun ja sitä seuranneeseen keinottelutalouteen. Kupla puhkesi 1980-luvun lopussa ja 1990-luvun alussa. Yksityisten sijoittajien tappiot olivat valtavat, ja osa niistä siirtyi julkisen talouden kannettavaksi pankkitukena ja valuuttojen arvon puolustamisena niin Yhdysvalloissa kuin Euroopassakin. Tämä vähensi suoraan sosiaalipoliittisia voimavaroja (Saari 2001b).

Raha on herkkäliikkeistä ja finanssikriisit leviävät reaalitalouden ongelmia nopeammin. Erityisesti kasvavat tai epävakaat taloudet voivat joutua niin pääomien hallitsemattoman maahan virtaamisen (kun kasvutaloudesta odotetaan nopeita voittoja) kuin paniikinomaisen joukkopaon kohteeksi. Kaakkois-Aasian kriisitalouksiin (Indonesia, Etelä-Korea, Thaimaa, Malesia) virtasi vuonna 1996 rahaa yhteensä 94 miljardia dollaria. Syntyneestä "kuplataloudesta" pakeni kriisin merkkien ilmaannuttua vuonna 1998 arviolta 24 miljardia dollaria (Väyrynen ym. 1999, 57).

Uusi maailmanjärjestys asettaa hallitukset ristiriitaisten paineiden kohteeksi. Markkinatoimijat vaativat vapautta, rahan vakautta ja voittoa edistäviä yhteiskunnallisia olosuhteita, kansalaiset lisää suojaa, sääntöjä ja elämisen vakautta. Tuloksena on politiikan kasvava horjuvuus (Väyrynen 1998), mutta ennen muuta pääoman rakenteellisen vallan ja poikkikansallisen kapitalistisen luokan voiman kasvu. Sekä markkinat että julkiset toimijat reagoivat herkästi pääomien liikkeisiin, valuuttojen ja pörssikurssien muutoksiin, yhä marginaalisempiin markkinoiden antamiin signaaleihin.

Globalisaatiolla on muitakin ulottuvuuksia kuin talouden yhteen kasvaminen. Sosiaalipolitiikan kannalta olennaista on uudenlainen vertailu, julkisten menojen ja sosiaalipoliittisten mallien vertailu, jäljittely ja "parhaiden käytäntöjen" etsiminen. Nyt kansainvälistä mainetta ei voi hankkia kasvavilla sosiaalimenoilla vaan nimenomaan niillä taktiikoilla, joilla sosiaali- ja julkisten menojen kasvua voidaan rajoittaa.

Globalisaation luomat paineet näkyvät useimmissa maissa yhdenmukaisen talouspoliittisen linjan esiinnousuna (Väyrynen ym. 1999, 185). Globalisaatiota ajavat voimat eivät luota vaihtelevaan hallituspolitiikkaan, vaan ne edellyttävät institutionaalisia takeita sille, että talouden vakauden, tasapainon ja kurinalaisuuden periaatteita noudatetaan (Väyrynen ym. 1999, 186).

Gill (1997; 1998) puhuu suorastaan uusliberaalista konstitutionalismista tai uuskonstitutionalismista, siis perussäännöistä. Perussäännöillä Gill viittaa sellaiseen kansainvälisoikeudelliseen sääntelyyn, joka *de facto* (käytännössä) tai *de jure* (lain mukaan) lyö lukkoon uusliberalistisen talouspolitiikan ikään kuin se olisi säädetty perustuslaissa (myös Minkkinen & Patomäki 1997, 78).

Gill (1997, 221; Minkkinen & Patomäki 1997, 81) tiivistää uusliberalistisen konstitutionalismin yleiset seuraukset seuraaviin:

> 1. yksityisen sektorin suhteellisen koon lisääminen taloudessa suhteessa julkiseen sektoriin ja yksityisissä käsissä olevien rahapääomien lisääminen suhteessa julkisessa päätösvallassa oleviin rahavarantoihin. Tämä toteutuu myös kiinnitettyjen valuuttakurssien kautta kun keskuspankit eivät tarvitse laajoja vieraiden valuuttojen varantoja;
>
> 2. demokratian ohentaminen siirtämällä valtaa muille kuin demokraattisesti valituille ja vastuunalaisille elimille (EU-komissio, EKP, kansallisten hallitusten yhteydessä toimivat aivoriihet);
>
> 3. investointiystävällinen ilmapiirin luominen, pääoman rakenteellisen vallan lisääminen;
>
> 4. valtion yleisen muodon muutos kurinalaisemman uusliberalistisen kehikon suuntaan; valtioiden talouspolitiikan asettaminen jatkuvan tarkkailun ja valvonnan alle. Tämä tarkkailu ja valvonta toimii i) raha- ja valuuttamarkkinoiden nopean ja lyhytjänteisen suosionmittauksen kautta, ii) luottoastetta mittaavien yksityisten laitosten kautta, iii) IMF:n, OECD:n ja muiden vastaavien julkisoikeudellisten organisaatioiden suoran valvonnan ja raportoinnin kautta;
>
> 5. rahapolitiikan erottaminen kotimaisen politiikan ja tilivelvollisuuden paineista. Tämä tapahtuu tekemällä keskuspankit itsenäisiksi; yhteisvaluutan oloissa rahapolitiikan siirtäminen EKP:lle ja EKP:n eristäminen poliittisesta vaikuttamisesta;
>
> 6. budjettien tekeminen kestäviksi; velanotolle ja alijäämälle tietyt rajat. Tämä merkitsee myös tosiasiallista paluuta perinteiseen kameralismiin ja klassisen talousliberalismin oppiin tasapainoisista budjeteista.

Uusliberalistinen konstitutionalismi toteutuu globaalien ja alueellisten hallintajärjestelmien kautta. Myös Euroopan talous- ja rahaliitto, sellaisena kuin se toteutettiin, on osa tätä uuskonstitutionalismia. Se irrottaa rahapolitiikan poliittisista vaikutusyrityksistä, asettaa vakaan euron suorastaan perustuslailliseen asemaan, syventää valtioiden talouspolitiikan tarkkailua ja lisää budjettikuria. Uusliberalismi ei ole yhteisvaluutan välttämätön piirre, vaan johtuu sen toteuttamisen instituutioista. Yhteisvaluutta tai valuuttaunioni kuuluu osana myös niihin vaatimuksiin, joissa yritetään pystyttää uudelleen säänneltyä kapitalismia (esim. Lipietz 1996; Martin & Schumann 1998).

Fiskaalinen konservatismi

Yksi osoitus muuttuvasta suhteesta valtion rooliin ja toiminta-alueeseen on siirtymä fiskaaliseen konservatismiin tai Amartya Senin (1996) mukaan jopa fiskaaliseen radikalismiin. Muutoksen taustalta voi löytää sekä uusoikeistolaisen ideologian että akuutit julkisen talouden tasapaino-ongelmat.

Uusoikeistolaisessa ajattelussa verotus on nähty kansalaiseen kohdistuvana pakkovaltana, jonka suhteen kansalaiset yksilöinä eivät voi tehdä valintoja samaan tapaan kuin muusta kulutuksestaan (ks. C. Pierson 1991). Erityisen vääränä on pidetty valtion velkaa, eli tulevien sukupolvien kulutuksen sitomista. Nämä eivät edes periaatteessa voi vaikuttaa päätökseen.

Kun vanha sosiaalipoliittinen ideologia puolusti yksilöiden suojaamista riskeiltä ja sosiaalisten oikeuksien perustamista, uusi oikeisto vaati yksilöiden suojaamista verotukselta ja velalta. Mikään institutionaalinen järjestely ei sinänsä rajoita kansallisvaltioiden verotuksen tasoa. Mutta kansainväliset rahoitus- ja asiantuntijaorganisaatiot monitoroivat verotusta ja paheksuvat "liian korkeaa" verotuksen tasoa.

Ensimmäinen askel julkisen sektorin reformissa oli useissa maissa pyrkimys rajoittaa julkista kulutusta (Harrinvirta 2000, 26–27). Jo kasvun pysäyttäminen vaati uusia mentaalisia malleja ja menettelyjä. Yksi 1980-luvun keskeisiä tendenssejä oli ylhäältä alaspäin suuntautuvan budjettikurin pystyttäminen ja alhaalta ylös virtaavien poliittisten aloitteiden tai paineiden puskurointi. Inkrementalismista, missä entisiin budjetteihin lisättiin uusi siivu, siirryttiin budjettien jäädyttämiseen. Valtiovarainministeriöiden valtaa lisättiin. Hallitukset sitoutuivat tiettyihin menorajoihin, veroasteisiin, tasapainoisiin budjetteihin ja useiksi vuoksi määriteltyihin budjettikehyksiin.

Uusi linja näkyi myös marginaali- ja yritysverotuksen keventämisessä. Vuosina 1986–1997 valtion tai keskushallinnon toimeenpanemassa verotuksessa korkein tuloverotuksen marginaalivero laski kaikissa OECD-maissa, eniten Ruotsissa (-25,0 %) ja Uudessa-Seelannissa (-24,0 %), samoin yritysveron perusveroaste, eniten Ruotsissa (-24,0 %) (Saari 1999a, 49).

Euroopan talous- ja rahaliiton myötä kansalliset valtiovarainministeriöt ovat saaneet selkänojakseen kasvu- ja vakaussopimuksen, joka asettaa selkeitä ehtoja valtion velalle ja budjetille. Täten tiettyä fiskaalisen kurin tuomista perussääntöjen piiriin on tapahtunut siinä mielessä kuin Gill sen esittää. Sen, joka pitää tiettyä konservatiivisuutta julkisen kulutuksen suhteen välttämättömänä, katsoo, että rahaliiton lähenemissääntöjen myötä fiskaalinen konservatismi vietiin sosiaalisia seurauksia väheksyväksi fiskaaliseksi radikalismiksi. Inflaation vastainen sitoumus näytti ohittavan kaikki muut, myös työttömyyden ja köyhyyden vastaisen taistelun.

Uudessa globaalissa järjestyksessä julkisen vallan uudeksi talouspoliittiseksi tehtäväksi onkin noussut julkisten menojen rajoittaminen. Iversen & Wren (1998) puhuvat "trilemmasta". Myös sosiaalidemokraattiset hallitukset ovat entisten prioriteettien – työllisyyden sekä taloudellisen tasa-arvon – rinnalle joutuneet omaksumaan kolmannen, julkisten menojen rajoittamisen. Tämä tekee kahden entisen tavoitteen saavuttamisen aikaisempaa vaikeammaksi.

Suunnannäyttäjä vai poikkeus?

> Alle kymmenessä vuodessa Uusi-Seelanti muuttui hyvinvoinnin linnakkeesta liberalististen uudistajien paratiisiksi. (Larner 1996, 37)

Kaikille teollisuusmaille ominainen transformaatio ja instituutioiden uudelleenmuotoilu on toteutettu johdonmukaisimmin Uudessa-Seelannissa. Pierson (1996) arvioi Uuden-Seelannin jääneen pikemmin poikkeukseksi kuin suunnannäyttäjäksi. Enemmän kuin reformien sisältö tässä kiinnostaa kysymys siitä, miten se oli mahdollista. Uuden Seelannin reformi myös demonstroi instituutioiden uudelleenmuovaamisen portaittaisuutta – ensin liberalisoitiin rahamarkkinat ja purettiin yleinen talouspoliittinen interventionismi, samanaikaisesti käynnistettiin poikkeuksellisen radikaali julkisen sektorin reformi, sitten vuoroon tulivat työmarkkinat ja sosiaalipolitiikka.

Käänteen takana olivat äärimmäisen suojellun ja protektionistisen talouden vaikeat sopeutumisongelmat. Vanha tukijalka, maataloustuotteiden vienti Isoon-Britanniaan, ei enää elättänyt, kun Ison-Britannian imperiumi kuihtui ja se suuntautui EU-jäsenyyden myötä enemmän Eurooppaan. Reformiaallon aloitti 1980-luvulla työväenpuolue, ja sen vei loppuun konservatiivipuolue. Ensin johdossa oli monetarismista ja Hayekista intoutunut valtiovarainministeri Roger Douglas (työväenpuolue). Sittemmin Douglas erosi työväenpuolueesta ja perusti oman puolueen, joka on parlamentin oikeistolaisin puolue. Ensimmäinen reformiaalto toteutettiin siis "väärissä vaatteissa". Douglas oli saanut työväenpuolueen kannattajilta mandaatin, mutta ei harjoitettuun politiikkaan. Politiikkaa jatkoi konservatiivinen valtiovarainministeri Ruth Richardson. Kun sosiaaliturvan leikkauksia vastaan nousi vahvoja protestiliikkeitä, pääministeri kavahti ja Ruth Richardsoniin sai mennä 1994. Mutta reformit jäivät.

Larner (1996) nostaa tapahtumien yhdeksi selitykseksi pienen maan tiiviit poliittisen, taloudellisen ja sosiaalisen eliitin verkostot. Ainoa työväenpuolueen uudistuspolitiikkaa vastaan harannut organisoitunut voima oli ammattiyhdistysliike. Henriksson & Svensson (1998) tulkitsevat, että kysymyksessä oli paljolti byrokratian kumous. Sekä valtionhallinnossa että yksityisellä sektorilla oli byro-, tekno- ja meritokraatteja, jotka

antoivat uudistuksille suunnan. Kotimaisten byrokraattien tekemää kumousta tukivat johtavat ekonomistit Maailmanpankista, OECD:sta, Kansainvälisestä valuuttarahastosta sekä teollisuusmaiden keskeisten johtajien *Business Round Table*.

Työväenpuolue saattoi vielä perustella, että talouden kilpailukykyisyys muuttuvassa ympäristössä oli välttämätöntä hyvinvointivaltion säilyttämiseksi. Mutta se ei pystynyt estämään talouspolitiikkansa suunnanmuutoksen vaikutusten leviämistä sosiaalipolitiikkaan. Työmarkkina- ja sosiaalireformi olikin sitten konservatiivihallituksen ohjelmallinen ydin. Sosiaaliturvan kaventamista ja kollektiivisen työmarkkinasääntelyn purkua tuki se, että Uudesta-Seelannista oli jo tullut toisenlainen yhteiskunta. Uusi-Seelanti oli muuntunut suojellusta ja säännellystä avoimeksi taloudeksi, jota dominoivat kansainväliset rahamarkkinat ja suuret yhtiöt, ja se oli muuntumassa "luokattomasta" fragmentoituvaksi yhteiskunnaksi. Talousreformin alkaessa työttömyys oli neljä prosenttia, vuonna 1991 11 prosenttia. Korkea työttömyys sai toimia ideologisena perusteluna työmarkkina- ja sosiaalireformille, osoituksina työmarkkinoiden jäykkyyksistä ja kansalaisten sosiaaliriippuvuudesta.

On houkuttelevaa verrata Uuden-Seelannin ja Australian parivaljakkoa. Molemmat ovat menettäneet entisiä asemiaan maailmantalouden ja sosiaalisen edistyksen keskuksessa, ja toteuttaneet sitten 1980- ja 1990-luvuilla merkittäviä reformeja, joiden tarkoitus on saada taloudet sopeutumaan tehokkaammin markkinoihin (Castles 1996). Silti maiden reaktioissa on eroja. Uudessa-Seelannissa keskeiset toimijat olivat ideologisesti intoutuneita uusliberalismista, Australiassa uudistuspolitiikkaa ohjasi taloudellinen pragmatismi ja ammattiyhdistysliikkeessä uransa tehnyt pääministeri. Uudistukset neuvoteltiin yhdessä korporatiivisten osapuolten kanssa. Työmarkkinainstituutioita joustavoitettiin, mutta niiden legitimiteettiä ei kyseenalaistettu.

Myös hyvinvointireformissa on eroja. Australian ja Uuden-Seelannin sosiaalipoliittiset osat ovat vaihtuneet. Uusi-Seelanti oli aikaisemmin vähemmän selektiivinen ja etuudet olivat parempitasoiset, nyt asiat ovat päinvastoin. Vaikka politiikka ei voi palauttaa mitään kansakuntaa kultakauden aikaan, niin Australian ja Uuden-Seelannin, kuten laajemmin pienten hyvinvointivaltioiden reaktiot (Kosonen 1999a) todistavat, että politiikalla on väliä.

TALOUSKRIISI AVAA PORTIT

1980-luvun Suomi

> Tuosta deregulaatiosta ei Suomessa syntynyt koskaan mitään julkista keskustelua, ei oikeastaan mitään – Kokonaisuuden kannalta oli kuitenkin hankalaa se, että liberalisoituminen tapahtui niin, että tehtiin joukko *yksittäisiä toimenpiteitä, joilla ei ollut yksinään mitään merkitystä. Mutta vähitellen oli koko järjestelmä kuitenkin muuttunut.* (talouspoliittisen eliittiin lukeutuva haastateltava, Ranki 2000, 146, kursivointi RJ)

Suomi on (ollut) pieni periferia, myöhäinen teollistuja, joka on nojautunut osin omarytmiseen Venäjän/Neuvostoliiton kauppaan. Suomelle on ollut ominaista aikataulujen viivästyneisyys ja kehitysvaiheiden päällekkäisyys. Yksi niistä on hyvinvointivaltion viivästynyt rakentuminen. Ekspansiivisten uudistusten kausi kesti aina 1990-luvun lamaan saakka. 1980-luvun Suomi yhtäältä jatkoi 1960-luvulla valittua skandinavisoitumisen reittiä, korporatistista hallintaa ja hyvinvointivaltion rakentamista.

Samanaikaisesti Suomi lähti mukaan talouden liberalisointiin. Rahoitusmarkkinoiden pelisäännöt ja instituutiot muutettiin äkillisesti. Muutos tehtiin Suomen pankin kabineteissa ilman että muutosten syvällisyyttä tajuttiin laajasti. Vielä 1980-luvun alussa Suomen rahoitusjärjestelmä oli säännelty ja pankkikeskeinen. Luotto- ja talletuskorot olivat säänneltyt, samoin ulkomaisten valuuttojen tuonti. Inflaation ja korkosäännöstelyn oloissa velkojen reaalikorot olivat negatiiviset eivätkä pankit tunteneet luottotappioita. Yritysten kansainvälistymisen, teknologisen kumouksen ja ei-säännellyn markkinarahan oloissa säännöstely tuli mahdottomaksi. Anglosaksiset maat olivat aloittaneet rahoitusmarkkinoiden säännöstelyn purkamisen, Pohjoismaat tulivat mukaan muutaman vuoden viiveellä, Suomi samassa rintamassa (Kosonen 1998, 203–207).

Suomessa tärkeimmät säännöstelyä purkaneet päätökset, eli valuutansäännöstelyn ja luottokorkojen säännöstelyn purkaminen, ajoittuivat 1980-luvun puoliväliin. Kuten Honkapohja ja Vihriälä (1997, 300) sano-

vat, "yhtäkkiä pankit saattoivat rahoittaa ulkomailta tai sijoitustodistuksia liikkeeseen laskemalla haluamansa määrän luottoja ja hinnoitella luotot mielensä mukaan". Myös yritykset saattoivat ottaa luottoja tai tehdä sijoituksia muissa valuutoissa. Välitön seuraus oli ulkomaisen pääoman virtaaminen Suomeen, luotonannon paisuminen ja kyvyttömyys hallita kehityksen riskejä (Kosonen 1998, 205–206). Luottoekspansion hillitsemiseksi olemassaolevat keinot olivat tehottomia, kun patoutuneen luotonkysynnän oloissa korolla ei ollut suurta vaikutusta ja säännöstelyn purkautuessa pankit kävivät markkinaosuustaistelua (Ranki 2000, 153).

Samaan aikaan, 1980-luvun lopulla, suomalaiset suuryritykset suuntautuivat voimakkaasti kansainvälisiin yritysostoihin ja investointeihin. Kun kolmenkymmenen suurimman suomalaisyrityksen työvoimasta vuonna 1985 oli ulkomailla 15 prosenttia, oli sitä vuonna 1990 jo 39 prosenttia. Yhtenä taustana oli Euroopan integraation syveneminen yhteisön sisämarkkinaohjelmalla. Suomalaiset yritykset hakivat sillanpääasemia EU:n sisältä ja panivat näin vauhtia Suomen EU-jäsenyydelle. Merkittävä eliittikoalitio alkoi suuntautua EU-jäsenyyteen ja hallitus tuki sitä ottamalla kannan, ettei jäsenyyden valmistelu ole Suomen ulkopoliittisen linjan vastaista (Väyrynen ym. 1999). Myös kansainvälisten virtausten mukainen julkisen sektorin reformi käynnistettiin 1980-luvun puolivälissä ja siitä tuli olennainen osa Holkerin hallituksen modernisaatio-ohjelmaa.

Pekka Kosonen (1998) huomauttaa näiden kahdensuuntaisten prosessien jännitteisyydestä: tapahtui sosiaaliselle korporatismille nojaavan hyvinvointivaltion täydellistämistä ja samalla talouden merkittävä avaaminen kansainvälisille rahoitusmarkkinoille ja kansainväliseen talouteen (myös Väyrynen ym. 1999).

Kaiken kaikkiaan 1980-luvun loppua kohti voimistui sellainen yritysten käyttäytyminen ja politiikka, jolla Suomea pidettiin mukana kansainvälisten suuntausten mukaisessa modernisaatiossa. Hallituksen tavoitteena oli "hallittu rakennemuutos", mikä tarkoitti talous- ja työelämän sekä julkisen sektorin modernisaatiota ja mukauttamista kansainvälistyvään jälkiteollistuvaan informaatiotalouteen. Mutta rakennemuutoksesta ei tullut hallittu ja lama paljasti 1980-luvun kahden kehityssuunnan jännitteen.

Suomi harppoi kohti jälkiteollista maailmaa. 1980-luvulla Suomi näytti poikkeukselta sikäli, että kapitalismin "kultakaudelle" ominaiset edellytykset olivat poikkeuksellisen vakaat suhteuttipa ne sitten tyypilliseen eurooppalaiseen kehityskulkuun tai 1990-luvun murroksen. 1980-luvun lopulla kehuimme itsemme "Pohjolan Japaniksi". Tämä teki mahdolliseksi jatkaa sosiaalisten uudistusten politiikkaa ja jopa kombinoida siihen verojen keventäminen 1980-luvun lopussa, joka oli yksi muutenkin kuumenneen talouden virheitä (Soininvaara 1994).

Naisten ansiosta työllisyys oli korkea, vaikka varhaiseläkepolitiikka laski jo ikääntyvien työhönosallistumista. 1980-luvulla työikäisten työvoimaan kuuluvuus oli Suomessa länsimaiden toiseksi korkein Ruotsin jälkeen. Naisten työhönosallistuminen kasvoi vuoteen 1985, jolloin kasvu taittui ilmeisesti lasten kotihoidontuen seurauksena (ks. Keinänen ym. 1999).

Työttömyysaste vaihteli neljän ja viiden prosentin välillä ja 1980-luvun lopun kasvuboomissa painui alle neljän prosentin. Vaikka työnantajien joustovaatimukset yltyivät, työsuhdejärjestelmä pysyi säädeltynä. Naisten miestapaisen työmarkkinakäyttäytymisen vuoksi osa-aikatyö oli meillä harvinaista, eikä edes kasvusuunnassa. Määräaikaisten työsuhteiden yleisyydestä huolimatta voi sanoa, että työelämä nojasi korkeaan työllisyyteen, matalaan työttömyyteen ja normaalityösuhteisiin (Julkunen & Nätti 1995, 115–140).

Toisaalta perheet epävakaistuivat, mistä oireina olivat korkea avioeroisuus, avoliittojen ja avioliiton ulkopuolella syntyneiden lasten osuuden kasvu sekä yksinhuoltajuuden ja yksin elämisen yleistyminen (Saari 1997). Monessa suhteessa vasta lama horjutti vanhat pilarit, mutta perhemuodot olivat pluralisoituneet jo 1960-luvulta lähtien. Vaikka perheiden pieneminen ja yksinasuminen haurasti huolenpidon suhteita, yksinhuoltajuus ei Suomessa ollut sellainen köyhyysriski kuin anglosaksisissa maissa (Forssén 1998). Ikärakenne ja sen nojalla määräytyvä huoltosuhde olivat vielä varsin edullisia suurten ikäluokkien työikäisyyden ansiosta.

Julkisen talouden koko oli eurooppalaista, ei pohjoismaista keskitasoa. Julkisten menojen kansantuoteosuus vaihteli Suomessa 1980-luvul-

la 40–45 prosentin välillä, kun muiden Pohjoismaiden keskiarvo vaihteli 55–60 prosentin välillä (*Julkinen talous 2000-luvulla* 1998, 13). Suomessa on – epäkeynesiläisesti – pyritty tasapainoisiin valtion budjetteihin, toimimaan kassatasapainon puitteissa. Osin kameralistisen tradition, osin suhteellisen vakaan talouden ansiosta Suomen budjettikäyttäytyminen oli poikkennut keskieurooppalaisesta kroonisesta velkaantumisesta. Vuonna 1990 Suomen julkisen talouden velka suhteessa kansantuotteeseen oli noin 15 prosenttia, kun EU-maiden keskiarvo oli noin 60 prosenttia, ja maksimi Italiassa noin 130 prosenttia. Valtion bruttovelka oli niinkin matala kuin 10 prosenttia BKT:sta.

Rahoituspohjaltaan suomalainen hyvinvointivaltio tuntui olevan poikkeuksellisen vakaalla perustalla ja myös hyvien kehien varassa. Talouskasvu, elinkeinorakenteen modernisaatio, julkisen palvelujen ja sosiaaliturvan laajeneminen olivat ruokkineet toisiaan.

Ennen ja jälkeen laman

Laman roolin sosiaalipolitiikalle voi ajatella kahdella tavalla. Laman voi ensinnäkin mieltää ulkoisena shokkina, johon sosiaalipolitiikka oli sopeutettava. Heikki Lehtonen (2000) näkee laman kolmivaiheisena prosessina, missä toisiaan seuraavat talouden, työllisyyden ja sosiaalipolitiikan lamat. Kaikki menevät ohi aikanaan, vaikka 1990-luvun talouslamaa seuranneet työllisyyden ja sosiaalipolitiikan lamat ovatkin sitkeitä ja voivat jättää pysyviä jälkiä.

Painotan toista tulkintaa. Lama on osa Suomen modernisaatioprosessia, seurausta valinnoista ja politiikasta, joilla Suomea liitettiin integroituvaan maailmantalouteen ja Eurooppaan. Teesin voisi kiteyttää niinkin, että lama ei ollut Suomen transformaation syy vaan seuraus. Vaikka ekspansiivisia sosiaalisia uudistuksia jatkettiin aina 1990-luvun alkuun saakka, uuden regiimin etsiminen ja sitä tukeva instituutioiden uudelleenmuotoilu aloitettiin jo 1980-luvun puolivälissä.

Lamaa ei tuotettu nimenomaan hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan

karsimiseksi ja reformoinniksi, vaikka vahvat toimijat olivatkin sitä mieltä, ettei haettuun kehityssuuntaan sovi skandinaavinen hyvinvointivaltio laajoine julkisine sektoreineen ja korkeine veroineen. Sosiaalipoliittisille toimijoille eli eduskunnalle, sosiaali- ja terveysministeriölle ja kunnille lama oli lähinnä ulkoa annettu shokki, johon sosiaalipolitiikka oli sopeutettava. Empiirinen kysymys on, miten vahvan ja miten pitkälle ulottuvan mandaatin lama antoi sosiaalipolitiikan reformointiin, karsintaan tai jäädyttämiseen. Jos muutosprosessin näkee instituutioiden portaittaisena uudelleenmuotoiluna, ei voi odottaa, että laman jälkeen palattaisiin entiselle uralle.

Lamatulkinnoista riippumatta on mielekästä kysyä, miltä 1990-luvun sosiaalipolitiikka näytti silloin kun se vielä oli edessä. En ole tehnyt systemaattista analyysia 1980-luvun lopun asiakirjoista tai keskusteluista, vaan kurkistamme sinne parin esimerkin avulla. 1980-luvun lopulla kehityksen jännitteet ja talouden ongelmat olivat tiedossa, mutta koettu romahdus ei.

Katse 1990-lukuun: tavoitteena ekspansion taittaminen

Sosiaalitieteellinen tutkimus katsoo pikemmin taakse- kuin eteenpäin. Kansainvälinen hyvinvointivaltion kriisiä koskeva keskustelu oli taustana, kun Matti Alestalo ja Hannu Uusitalo käynnistivät "Hyvinvointivaltio Suomessa 1980-luvulla" - tutkimusprojektin. Tutkijat totesivat, että hyvinvointivaltion kehitys Suomessa 1980-luvulla oli ollut vakaata, Suomi oli saavuttanut muita Pohjoismaita hyvinvointivaltion laajuudessa, ja hyvinvointivaltiolla oli laajojen kansalaispiirien tuki (Alestalo & Uusitalo 1986; Alestalo 1989).

Tiettyjen pohjaoletusten varassa Alestalo ja Uusitalo ennakoivat suomalaisen hyvinvointivaltion näyttävän 1990-luvulla liki samanlaiselta. Sen pääsaavutukset eivät joudu uhatuksi, mutta toisaalta merkittävää laajenemista tai uusia reformejakaan ei ollut odotettavissa (Alestalo & Uusitalo 1986). Talouskasvu, luokkarakenne ja poliittinen muutos näyttivät ennakoivan vakaata tulevaisuutta.

Valtionhallinnon sisällä kokonaisvaltaisinta suunnittelua edusti Taloudellinen suunnittelukeskus. TASKU julkaisi maaliskuussa 1990 pitkän

ajan kehitysarvion ”Suomi 1990–2005 – haasteiden ja varautumisen aikaa”. Suomen pitkän aikavälin kehityksen nähtiin riippuvan siitä, miten ”talouden ajankohtainen tasapainottomuus hoidetaan”. Kriisiurakin näytti mahdolliselta, ehkä todennäköiseltäkin, mutta ennustetta ei rakennettu kriisivaihtoehdon vaan talouskasvun jatkumisen varaan.[12]

Julkisen sektorin kansantuoteosuuden ennustettiin kohoavan vain vähän, liki stabilisoituvan, ja palvelutuotannon laajenevan aikaisempaa hitaammin. Myös julkisen sektorin työllisyyskasvun ennakoitiin hidastuvan, mutta jatkuvan. Kun edellisellä 16 vuoden jaksolla (1973-1989) julkinen työllisyys (kansantalouden tilinpidon mukaan) oli noussut 295 000:sta 510 000:een (73 %) nyt kasvu olisi enää 24 prosenttia (510 000–630 000). Tulonsiirtojen, jotka eivät sisältäneet yksityisen sektorin työeläkejärjestelmää, mutta toisaalta sisälsivät elinkeinotuet, osuuden kansantuotteesta ennustettiin jopa supistuvan. Nyt oli aika vetää henkeä ja varautua ikärakenteen vanhemiseen.

Taloudellisen suunnittelukeskuksen kehitysarvion voi hyvinvointivaltion osalta tiivistää siihen, että voimakkain kasvu oli takana. Nyt oli aika tehostaa julkista hallintoa ja palveluja. Korkeiden marginaaliverojen haittaseurausten vuoksi tulontasausta jouduttaisiin arvioimaan uudelleen. Eurooppalaisittain keskinkertainen julkisen talouden koko ja edullinen ikärakenne aiheuttivat sen, ettei suoranaiseen karsintaan näyttänyt olevan tarvetta.

Myös sosiaali- ja terveysministeriön asiakirjoista (ks. Lehto & Blomster 1999) välittyi vuosikymmenen vaihteessa ajatus, että palvelujen voimakas laajentamisvaihe oli toteutettu. Kuitenkin kansalaisten tarpeisiin vastaaminen edellytti edelleen palvelujärjestelmän täydentämistä. Karsintapolitiikkaa ei suunniteltu. Niin hyvinvointivaltion tutkijat kuin virkamiehetkin tuntuivat ajatelleen järjestelmien kypsyneen, tulleen rakennetuiksi, ja nyt tarvittavan enää vähäistä laajenemista ja olemassaolevien palvelujärjestelmien tehostamista.

[12] Itse asiassa Talousneuvoston pääsihteerin johdolla toiminut ekonomistiryhmä valmisti Talousneuvostolle 28.3.1989 vaihtotaseraportin, jossa ennustettiin vakavaa kriisiä, jos tarvittaviin toimiin ei ryhdytä. Muistio sai kielteisen vastaanoton sekä Talousneuvostossa että mediassa (Leppänen 1992; Ranki 2000).

Talouskriisi antoi mandaatin

Lamaa edeltänyttä periodia sopii hyvin kuvaamaan Pekka Kososen otsikko (1998, 314): hyvinvointivaltio kannatuksen pysyvyyden ja voimistuvan kritiikin välimaastossa. ”Suljetun” (julkisen) sektorin kritiikki ja markkinaehtoisuuden kannatus oli yltynyt jo 1980-luvun lopulla (ks. esim. Heinonen 1992; Kosonen; 1989; Alasuutari 1996; Ruotsista ks. Svallfors 1996), ja julkisen sektorin laajeneminen pyrittiin pysäyttämään.

1990-luvulla vastassa olisi ollut muutokseen haastavia tekijöitä ilman lamaakin: väestö olisi ikääntynyt, talous kansainvälistynyt, Neuvostoliito sortunut, Suomi liittynyt EU:iin sekä talous- ja rahaliittoon, jokin taantuma koettu kuten koko Euroopassa, uusliberalistinen henki yltänyt Suomeen.

Toisaalta julkisen talouden rahoituskriisi on perusehto sosiaalipolitiikan karsinnalle ja uudelleensuuntaamiselle (Pierson 1996). Suomessakin lama ja rahoituskriisi antoivat päättäjille mandaatin toteuttaa kansalaisten vaikeasti nielemiä muutoksia. Ilman lamaa ja sen synnyttämää rahoituskriisiä tämän mandaatin saaminen olisi ehkä ollut mahdotonta. Ainakin säästöjen tai kiristävän finanssipolitiikan läpivienti oli mahdotonta lamaa edeltävällä periodilla, vaikka siihen pyrittiin boomin hillitsemiseksi (Ranki 2000).

Lama oli varmastikin monien sosiaaliturvaetuuksien leikkaamisen ainoa syy. Mutta kokonaisuudessaan lama mahdollisti politiikan, jota talouseliitit tavoittelivat jo 1980-luvulla: markkinaehtoisuuden läpilyönnin, tulonjakosuhteiden käännöksen pääomatulojen ja voittojen hyväksi, viennin kilpailukyvyn palautuksen, valtion tehtävien uudelleenarvioinnin ja julkisen sektorin laajenemisen pysäytyksen. Jo ennen lamaa alkanut pyrkimys poliittisen agendan uudelleenasettamiseen sai voimaa lamasta, mursi aikaisemmat poliittisesti korrektit keskustelukehikot ja sosiaalisen eetoksen, mahdollisti uudet tavat ajatella ja puhua työttömistä, köyhistä, ”sosiaalisista tuista”, hyvinvointivaltiosta – Nikolas Rosen (1999) sanoin – uudet tavat ajatella taloudellisen ja sosiaalisen hallintaa.

> Lama tarkoittaa että maassa (tai maanosassa) on paljon työttömyyttä ja maa köyhtyy.
>
> Aikaa, jolloin maalla menee huonosti, ei ole työtä eikä rahaa niin paljon.
>
> Ihmisillä ei ole niin paljon ruokaa kuin ennen, varsinkin jos vanhemmat ovat kauan työttöminä eikä myöskään ole niin paljon töitä että kaikille riittäisi.
>
> Että on työpaikkoja vähän ja pitää käyttää rahaa huolellisesti.
>
> Ei ole työpaikkoja eikä ruoka riitä kaikille. Joillakin ei ole kotia.
>
> Sitä, että valtiolla ei ole varaa ja palkkoja vähennetään. Kouluissa ei ole paljon kirjoja, joutuu käyttämään vanhoja.
>
> (Koululaisten kuvauksia lamasta, Salmi ym. 1996, 65)

Suomen lamaa kuvataan Suomen historian syvimmäksi ja länsimaiden syvimmäksi sitten toisen maailmansodan. Kansantuote putosi kolmena vuonna peräkkäin ja työttömyys kasvoi tavalla, jota läntisten teollisuusmaiden historia ei tunne (neljä- ja puolikertaistui, alle 4 % -> yli 18 %). Ruotsissa työttömyysaste nelinkertaistui vuosina 1990–93, mutta taso oli puolet Suomesta (2 % -> 8 %).

1990-lukua luonnehtii syöksy lamaan (1990–93), laman taittuminen (1994–95) ja elpyminen (1996–99). Lama tuhosi tai horjutti niitä sosiaalipolitiikan pilareita, joiden varassa sosiaalipoliittiset uudistukset jatkuivat Suomessa vielä 1980-luvun. Laman perinnöksi jäi korkea työttömyys, entistä epävakaammat ja valikoivammat työmarkkinat, korkea valtion velka ja sen seurauksena uusi menoerä valtion budjettiin (korkomeno). Nämä ovat ne kouriintuntuvat lamanjälkeiset uudet ehdot, joihin sosiaalipolitiikkaa on mukautettu.

> Voidaan sanoa, että ennen lamaa Suomessa vallitsi sangen tehoton 'suljettu sopimustalous', joka vasta tosiasioiden paineessa alkoi muuttua 'avoimeksi markkinataloudeksi'. Vanhan talousmallin pohjalta ei menestyksellinen osallistuminen Euroopan integraatioon olisi enää onnistunut; siksi tarvittiin uusi aloitus --
>
> Voidaan väittää, että devalvaatiolinja edusti suljettua sopimustaloutta ja vakaan markan linja avointa markkinataloutta. Tästä näkökulmasta 1990-luvun alun lama oli globalisaatioon sopimattoman suljetun sopimustalouden kriisi, jossa sisäiset tekijät realisoivat ulkoiset paineet. (Väyrynen ym. 1999, 19.)

Väyrynen ym. (1999, 17) sanovat, että laman synnytti globalisaation kaksoisvaikutus. Neuvostoliiton hajoaminen ja sen taloudellisen pohjan romahdus vei Suomen kansantuotteesta useita prosentteja. Mutta olennaisempaa on se, että kansainvälisten pääomaliikkeiden vapauttaminen toi Suomeen 1980- ja 1990-luvun vaihteessa luottotulvan, jonka ohjaamiseen pankkijärjestelmä ja talouspolitiikka eivät kyenneet. Yksityinen kulutus paisui, yritykset ja kotitaloudet velkaantuivat ennennäkemättömästi. Esimerkiksi vuonna 1990 Suomeen tuli 40 miljardin markan verran ulkomaista pääomaa ruokkien voimakkaasti yksityisen kulutuksen kasvua. Kulutuksen kasvulle antoi vauhtia myös verotuksen keventäminen. Kun hallitus yritti vuonna 1989 hillitä talouden ylikuumenemista markan arvoa nostamalla, seurauksena oli viennin vaikeutuminen ja vaihtotaseen heikkeneminen ennestään. Mutta globalisaation vaikutus ei pysähdy tähän kaksoisefektiin. Suomessa alettiin muutenkin omaksua sellainen näkemys taloudenpidosta, jota edellä on kuvattu uusliberalistiseksi konstitutionalismiksi. Tämä vuoksi puhun globalisaation kolmoisvaikutuksesta.

Ruotsin lama ei ollut yhtä syvä kuin Suomen, mutta sen anatomia on hyvin samanlainen (Kautto 2000). Joachim Israel kirjoitti vuonna 1993 tiukkasävyisen pamfletin hyvointivaltioon kohdistuvasta jahdista. Siinä hän puhuu viiden vaiheen järjestelmämuutoksesta, joiden kautta Ruotsin talouskriisi tuotettiin ja hyvinvointivaltio kriisiytettiin: kruunun devalvaatio, luotto- ja valuuttasäännöstelyn purkaminen, veroreformi (verotuksen keventäminen) ja kruunun kiinnittäminen ecuun.

Suomi liukui lamaan ja hyvinvointivaltion rahoituskriisiin suunnilleen

samojen askelten kautta. Kiander (1999) rinnastaa Suomen laman Meksikon, Brasilian ja Aasian maiden talouskriisiin. Kriisimaille on ollut yhteistä kiinteän valuuttakurssin politiikka, valuutan yliarvostus ja yrityssektorin ylivelkaantuminen. Kriisiä on ruokkinut se, että valuutan heikentymistä on yritetty torjua korkeilla koroilla. Kotimainen kysyntä ja pankkijärjestelmän tila ovat heikentyneet, kun "tappavat korot" ovat kurjistaneet asunto- ja yritysvelallisia. Kriisi on lauennut, kun valuutta on heikentynyt riittävästi, kun se on devalvoitu tai päästetty kellumaan.

Talouden uskottavuus ja vakaus tulkittiin Euroopassa nimenomaan vakaana valuuttana, valuuttojen kiinnittämisenä (Kiander & Vartia 1998). Nyt 2000-luvun alussa silloista politiikkaa jo arvioidaan kriittisesti: valuutan kiinnittäminen – samoin kuin monetarismi Isossa-Britanniassa – oli sosiaalisesti kallis kokeilu, niin Suomessa kuin Aasiassa. Näillä sosiaalisesti kalliilla kokeiluilla taloudet, kansalaiset ja hyvinvointivaltiot on kuitenkin trimmattu "avoimeen markkinatalouteen".

Uuteen talouspolitiikkaan

1980-luvun alussa Suomi oli monin tavoin säännöstelty talous, missä raha oli halpaa (reaalikorko negatiivinen), investointiaste korkea ja pääomien käyttö tehotonta (Pohjola 1996). Kun kotimaisia tulonjakotaisteluja tai ulkoisia kustannuspaineita ei osattu hallita riittävästi, niin tuloksena oli inflaatio-devalvaatiosykli, missä vientiteollisuuden kilpailukyky ajoittain korjattiin devalvaatiolla. Tätä puolestaan tasapainotettiin tulosopimuksissa laajentamalla sosiaalipolitiikkaa.

> Tullessani Suomen Pankin pääjohtajaksi vuonna 1983 asetimme kolme tavoitetta. Ne olivat 1) irtaantuminen inflaatio-devalvaatio-kierteestä, 2) reaalikoron muuttaminen positiiviseksi sekä 3) raha- ja valuuttamarkkinoiden säännöstelyn purkaminen. (Rolf Kullberg, Kianderin ja Vartian haastattelussa 1997, 576.)

Rahamarkkinoiden vapauttamisen kaltainen institutionaalisten pelisääntöjen äkillinen vaihtaminen johti hallitsemattomaan ulkomaiseen velkaantumiseen ja luottoekspansioon. Suomalaisten yritysten pääsy kansainvälisille rahoituslähteille nähtiin kuitenkin välttämättömänä.

> En näe mitään vaihtoehtoja säännöstelyn purkamiselle; sehän oli jäänne sotavuosilta. Integraatio eteni kovasti 1980-luvulla, teknologia kehittyi ja taloudet kansainvälistyivät. Säännöstelyn purkaminen oli jo aloitettu muualla – ei tosin kovin paljon aikaisemmin. Muut Pohjoismaat olivat kuitenkin vähän meitä edellä. .. Liberalisoinnissa pääasiana ja lähtökohtana oli tarjota suomalaisille yrityksille samat mahdollisuudet saada yhtä edullista ulkomaista rahoitusta kuin niiden kilpailijoilla oli. Ulkomaat ja pankit olivat jatkuvasti meitä edellä deregulaatiossa ja loivat painetta säännöstelyn purkamiseen. Säännöstelyverkko ei pitänyt kun siitä löytyi tekniikan kehittyessä aina uusia aukkoja. (emt, 577.)

Sääntelyn purkamisen jälkeen uuden linjan symboleiksi tulivat vakaa markka ja kiinteä valuuttakurssi, varsin nopeasti myös vahva markka, mitä tuettiin 1980-luvun lopulla pienin revalvaatioin. 1980-luvun loppupuolella tällä linjalla oli laaja tuki. Sitä vastaan harasi lähinnä vientiteollisuus vaatimalla halvempaa markkaa (Väyrynen ym. 1999, 18).

Suomalainen vakaan markan linja oli yritys irrottautua inflaatio-devalvaatio-kierteestä, mikä yleensä on periferioiden ja heikkojen talouksien ongelma. Noudattamalla rahapolitiikassa eurooppalaista mallia haluttiin todistaa itselle ja muille, etä kuulumme Länsi-Eurooppaan ja olemme mukana integraatiokehityksessä (Kiander ja Vartia 1998, 43).

Vakaata markkaa kiistellympi oli markan vahva ulkoinen arvo ja markan yksipuolinen sitominen ecuun "epärealistisen korkealla arvolla". Jo vuoden 1991 alkupuolella esiintyi arvovaltaisia puheenvuoroja devalvaation tai kellutuksen puolesta, muun muassa Antti Tanskanen asettui vastustamaan konservatiivista rahapolitiikkaa. Hän vertasi Suomen tilannetta Winston Churchillin 1920-luvulla harjoittamaan tuhoisaan deflaatiopolitiikkaan, jota Keynes oli kritisoinut (Kiander & Vartia 1998, 197). Vielä enemmän virallista linjaa on kritisoitu jälkikäteen. Huippukorkeat korot ja epärealistisen korkea markan arvo näivettivät niin vientiä kuin kotimaistakin taloutta.

Toisaalta ne toivat talouteen sitä "tosiasioiden painetta", joka suuntasi uudelleen sekä yritysten että yhteiskuntapoliittisia toimintatapoja. Krister Ståhlberg (US 15.6.1991) kuvaa valittua tietä vuoden 1991 kesäkuisen ecu-sidoksen jälkeen:

> Ecu-päätös on tehty ja markan arvo pidetty korkealla. On valittu haasteellinen tie. Taloudenpitoa on korjattava. Ulkomaille myytävien tuotteiden hinnat on pudotettava. Kilpailevan tuotantoelämän kustannuksia on madallettava. Kestävä ratkaisu on sellainen, joka säilyttää hyvinvointiyhteiskunnan – ei ehkä kuitenkaan hyvinvointivaltion – asettamatta avoimelle sektorille liian raskaita suljetun sektorin kustannuksia kannettavaksi. Keskeisimpiä haasteita on siis julkisen sektorin uudistaminen, sen suhteellinen pienentäminen. Euroaikaan siirtyminen merkitsee, ettei meillä ole enää aikaa tapamme mukaan matkia Ruotsin epäonnistumisia. Me joudumme jättämään itsensä kuristavan hyvinvointivaltion vaiheen väliin.

Muutama vuosi myöhemmin Soininvaara (1994) kuvaa valitun politiikan implikaatioita seuraavasti:

> Vahvan markan ja korkeiden korkojen politiikka oli voimakas yhteiskunnallinen valinta, josta ei paljon puhuttu. – Markan yliarvostus asetti taloudelle valtavia tehokkuusvaatimuksia.. Yliviritetty talous ei kestä mitään ylimääräistä painolastia, ei sosiaalipolitiikkaa eikä puhtaan ympäristön puolesta tehtyjä uhrauksia. Kaikki on suunnattava tuottavuuden parantamiseen. Markan ylihinnoittelu toi talouteen 'oikeistolaisia realiteetteja', jotka olivat omiaan tekemään sekä vasemmistolaisesta tasa-arvo-ajattelusta ja vihreiden vaatimasta ekologisesti vastuullisemmasta taloudesta pelkkää haihattelua. Oikeistolaisten realiteettien paino ei johdu mistään väistämättömästä luonnonlaista. Se on omien rahapoliittisten valintojemme seuraus. Ymmärsivätköhän kaikki vahvan markan politiikkaan sitoutuneet, mitä kaikkea pakettiin kuului? (Soininvaara 1994, 31.)

Rahapolitiikka on vahva väline maailman muuttamiseksi siten, että mikään ei muutu ja silti kaikki muuttuu. Se on myös tehokas väline siinä mielessä, että se on demokratian ulottumattomissa, asiantuntijoiden reviiriä, ja moniin muihin politiikan välineisiin verrattuna helposti liikuteltavissa. Unto Luukko (1993, 21) kirjoitti, että Suomen kansantalouden sopeutumiskyky uusiin tehokkuusvaatimuksiin yliarvioitiin alunperin kohtalokkaalla tavalla. Edelleen Luukko kyseli, vastaako se kilpailun ja tehokkuuden lisäys, mitä politiikalla saataisiin aikaan, millään tavalla sen kustannuksia, puhtaasti tuotannon menetyksiä, inhimillisiä kustannuksia kysymättäkään.

> Työttömyyden nousu ja laman alku aiheutettiin ensin tahallaan, mutta kävi niin kuin silloin tällöin käy kulotuksessa. Tarkoituksena oli tiettävästi nostaa työttömyys 250 000 henkeen, mutta lama pääsi ryöstäytymään valloilleen... Vapaiden pääomaliikkeiden ja vapaan koron maailmasta ei ollut aikaisempaa kokemusta. Taloudesta paljastui voimia, joita ei osattu ottaa huomioon. Erityisesti korkotason vaikutusta aliarvioitiin. (Soininvaara 1994, 29.)

1980-luvun lopussa Suomi oli ajautunut kasvaviin talousongelmiin. Rakenteelliset ongelmat näyttäytyivät teollisuuden kannattavuuden heikkenemisessä, työvoimakustannusten korkeassa tasossa (paljolti vahvan markan vuoksi), teollisuuden kansantuoteosuuden supistumisessa, viennin osuuden supistumisena kansantuotteesta ja vaihtotaseen epätasapainona. Rahoitusmarkkinoiden vapauttaminen toi Suomeen luottorahaa, markan korkea arvo heikensi vientiä. Ulkomainen velkaantuminen paisui, vaihto- ja maksutaseen vaje syveni.

Vaihtotase on eräänlainen talouden perimmäinen rajoite. Kun vaihtotaseongelma 1980-luvun lopussa alettiin tiedostaa, "jotkut hermostuivat jatkuvasta velkaantumisesta ja jopa ehdottivat keinotekoisen laman aikaansaamista velan kasvun pysäyttämiseksi" (Kiander & Vartia 1998, 91). Työttömyys on korjausmekanismi, joka hillitsee inflaatiota, alentaa yleisesti kustannustasoa, madaltaa palkkavaatimuksia, siirtää kansantalouden tulonjakoa pääomatulojen ja voittojen hyväksi, vähentää ulkomaisen rahan kysyntää ja siis korjaa vaihtotaseen alijäämää. Suomen perinteiseen toimintatapaan on kuulunut työttömyyden käyttäminen sopeutumispaineiden välittäjänä. Matala työttömyys ei ole ollut sellainen prioriteetti kuin vaikkapa Ruotsissa.

Uhkaavan kriisin välttäminen taantumalla perustui ehkä myös oppimestarimaiseen ajatukseen siitä, että hintavakaus ja sen edellyttämä kurinalaisuus palkoissa ja julkisessa kulutuksessa opitaan vain kantapään kautta. Christopher Wegeliuksen muistelmien mukaan Suomen Pankissa ajateltiin niinkin, että "mennään vaikka 200 000 työttömään. Suomen kansa ei usko, jollei lyödä päähän" (Kiander & Vartia 1998, 111). Meillä *valittiin kansantalouden sopeutuminen laman ja työttömyyden kautta.* Kiinteän kurssin po-

litiikalla Suomi oli sitonut itsensä järjestelmään, jossa valuuttavarannon supistuminen johtaa koron nousuun. Tämä puolestaan vähitellen tasapainottaa maksutaseen. Väistämätön osa näin tapahtuvaa sopeutumista on talouden lama. (Kiander & Vartia 1998, 115.)

Lama käynnistettiin rahapoliittisella äkkijarrutuksella, kireällä rahapolitiikalla (Ahtiala 1997, 71). Lama alkoi kun yritykset joutuivat vaikeuksiin rahan kallistuessa (korkea korko) ja viennin vaikeutuessa vahvan markan, kilpailukyvyn heikentymisen, länsitaantuman ja Neuvostoliiton markkinoiden menetyksen seurauksena. Kysynnän supistumista ruokki sekä velkakriisi, kun luottoekspansion velkaannuttamat yritykset ja kotitaloudet alkoivat maksaa velkojaan pois, että deflaatio, kun omaisuutta jouduttiin realisoimaan niiden vakuusarvoja matalammin arvoin.

Rolf Kullberg (Kiander & Vartia 1997, 582) katsoo, että lama antoi meille oppitunnin.

> En voi olla muuta kuin iloinen, kun näen, kuinka hyvin vakaus on toiminut 90-luvulla vuosikymmenen alun valuuttakriisien jälkeen. Osittain vakaus on kyllä valitettavasti toteutunut suuren työttömyyden kautta. Ehkä jotain silti opittiin ja viisastuttiin.(JK & PV: Oppirahoja ei siis maksettu turhaan?) Ei, mutta oppi on kyllä tullut kalliiksi.

Jaakko Kiander (1999, 11) kirjoittaa laman opettaneen, että

> työttömyyden käyttäminen makrotaloudellisten epätasapainojen korjaamiseen on erittäin riskialtista politiikkaa. Työttömyys jää helposti korkealle tasolle ja korkea työttömyyden taso aiheuttaa vakavia julkisen talouden tasapaino-ongelmia. Työttömyys on helppo saada ylös, mutta sen alentaminen on vaikeaa. Lisäksi työttömyyden merkitys esimerkiksi inflaation ja vaihtotaseen vajeen kannalta on toissijainen.

Lamapolitiikka

Lamapolitiikassa kiisteltiin ennen muuta kahdesta asiasta, devalvaatiosta ja elvytyksestä. Ne molemmat oli leimattu "vanhaan maailmaan kuuluviksi". Hallitus kieltäytyi kummastakin, ja korosti lamapolitiikassaan tiukkaa finanssipolitiikkaa, julkisen sektorin saneeraamista ja avoimen sektorin kilpailukyvyn korjaamista rakenteellisin keinoin. Valtiovarainministeri kuvasi valittua linjaa seuraavasti (ks. Heinonen ym. 1997):

> Budjetissa painotetaan erityisesti avoimen sektorin kilpailukykyä *ja julkisen sektorin menojen saamista vihdoinkin aisoihin.* (Viinanen 1991, kursivointi RJ)

> Hallituksen talouspoliitiikan linja – avoimen sektorin vahvistaminen sekä *julkisen sektorin saneeraaminen* ja rakenteiden uudistaminen on silti valittavissa olevista vaihtoehdoista parempi ja käytännössä ainoa tie kestävän kasvun käynnistymiseen. (Viinanen 1993, kursivointi RJ)

Valittu yhteiskuntapoliittinen linja tähtäsi rakennemuutokseen, avoimen sektorin osuuden kasvattamiseen, julkisen sektorin karsintaan ja viennin kilpailukykyyn sen kustannuksia karsimalla (VMn virkamiesjohdon .. 1991). Heinonen ym. (1997, 88) toteavat, että lamapolitiikassa oli nähtävissä suomalaiselle talouspoliittiselle ajattelulle tyypillinen piirre, jossa työllisyyden ajatellaan hoituvan sen jälkeen, kun muut asiat saadaan ensin kuntoon. Kilpailukyky, inflaatio ja työttömyys ovat talouden keskeiset tavoitemuuttujat ja työttömyys tulee näistä marssijärjestyksessä viimeisenä. Kotitalouksilla, niiden kulutuksella tai hyvinvoinnilla ei talouspoliittisessa retoriikassa ole muuta kuin sopeutujan rooli (Heinonen ym. 1997, 90). Toisaalta instituutioiden eli pankkien pelastamiseksi mikään kustannus ei ollut liian suuri.

Lamakierre katkesi kuitenkin vasta rahapolitiikan vaihtamiseen. Raha- ja valuuttakurssipolitiikan linja vaihtui vasta, kun harjoitetun kireän politiikan linja tuli valuuttapaon vuoksi mahdottomaksi. Marraskuussa 1991 markka jouduttiin devalvoimaan, ja se vauhditti valuuttalainoja ottaneiden pienyritysten tuhoa. Mutta vasta syyskuussa 1992 tapahtunut markan kelluttaminen lopetti kireän rahapolitiikan ja toi ratkaisun sekä markan yliarvostukseen että korkeisiin korkoihin. Kyseessä ei ollut tietoinen talouspoliittinen valinta vaan pikemminkin sen katastrofina pidetyn vaihtoehdon toteutuminen, jota talouspolitiikalla oli yritetty kolmen vuoden ajan torjua (Kiander 1999, 9). Markka kellui, koska Suomen Pankin resurssit eivät riittäneet markan arvon puolustamiseen.

Uutta vanhaa finanssipolitiikkaa

Talouspoliittisilla toimijoilla on kolme politiikka-aluetta, joilla ne voivat ohjata taloutta ja tavoitella sen tasapainoa: rahapolitiikka (valuuttakurssi, korko), finanssipolitiikka ja tulopolitiikka. Talouspolitiikan kehyksestä katsottuna sosiaalipolitiikka verhoutuu ja piiloutuu yhä enemmän finanssipolitiikkaan.

Finanssipolitiikan vanha linja

Finanssipolitiikka on julkisia tuloja ja menoja koskevaa politiikkaa, jolla tähdätään talouden tasapainoon. Finanssipolitiikka voi olla talouskasvua ja kysyntää ruokkivaa, kasvua ja kysyntää hillitsevää tai neutraalia.

Keynesiläisyys korosti aktiivisen finanssipolitiikan roolia suhdanteiden tasaamisessa. Oikeaoppisessa keynesiläisessä talouspolitiikassa julkiset investoinnit ja julkinen kulutus toimivat antisyklisesti, suhdanteita vastaan. Talouden taantumassa valtion tulee omalla velanotollaan ja alijäämäisin budjetein lisätä kysyntää, noususuhdanteessa kiristää taloutta, eli maksaa pois velkaa, korottaa veroja, supistaa julkista kulutusta ja tulonsiirtoja. Julkinen talous sisältää myös niin sanottuja automaattisia vakauttajia, jotka tasapainottavat taloutta ilman erikseen tehtäviä päätöksiä. Tällaisena toimivat ennen muuta työttömyysturva sekä eräät asunto- ja perhepoliittiset etuudet.

Suomessa ei koskaan opittu harjoittamaan keynesiläistä suhdannepolitiikkaa (Pekkarinen & Vartiainen 1997). Tavoitteena on ollut valtiontalouden kassatasapaino. Hyvinvointipolitiikan laajeneminen on nojannut valtiontalouden ylijäämään. Noususuhdanteessa poliittiset paineet höllätä ovat suuret ja laskusuhdanteessa taas kireää finanssipolitiikkaa on voinut perustella "tyhjän kukkaron diktatuurilla" (Pekkarinen 1992). Näin finanssipolitiikka on voimistanut eikä hillinnyt suhdanteita.

Myötäsyklisesti toimiva valtio ja kunnat olivat 1980-luvun lopussa virittyneet tulojensa jatkuvaan kasvuun. Lama ja työttömyys pysäyttivät valtion tulojen kasvun. Valtion tulot, jotka vuonna 1990 olivat liki 170 miljardia markkaa, alittivat vuonna 1993 140 miljardin markan rajan.

Pankkikriisi ja työttömyyden kustannukset kasvattivat valtion menoja vuodesta 1991 lähtien, jotka kasvoivat vielä muidenkin päätösten nojalla. Aukkoa, joka suurimmillaan oli yli 60 miljardia markkaa, katettiin lainalla sekä ulkomaisilta rahoituslaitoksilta että kotimaisista sosiaaliturvarahastoista (työeläkeyhtiöltä).

Valtiontalouden alijäämä oli suuri ja valtion velka alkoi nopeasti paisua. Suurimmillaan julkistalouden alijäämä oli liki kahdeksan prosenttia, kun esimerkiksi Euroopan talous- ja rahaliiton konvergenssiehdoissa samoin kuin nykyisessä kasvu- ja vakaussopimuksessa raja oli/on kolme prosenttia. Eikö siis valtion menojen leikkaaminen ollut ainoa mahdollinen vaihtoehto? Ei kaikkien mielestä; toisten mielestä säästöpolitiikka kiihdytti kansantalouden syöksyä.

Kireä finanssipolitiikka ja sen arvostelu

> Valtiontalouden alijäämän supistaminen oli näet 1990-luvun alkupuolella finanssipolitiikan ylimmäinen tavoite ja se ylläpiti kansantalouden syöksykierrettä ... (Ahtiala 1997, 67).

Julkisten menojen supistukset olivat keskeisellä sijalla lamakeskustelussa ja lamapolitiikassa. VM:n virkamiesjohto reagoi nopeasti lamaan jo helmikuussa 1991 esityksellä, missä pääteltiin, että talouden ongelmia ei voi ratkaista kysyntää elvyttävän ja työllisyyttä kohentavan finanssipolitiikan avulla, vaan tiukan finanssipolitiikan ja vientivetoisen kasvun avulla. Elvyttävä politiikka tukisi vain suljetun sektorin työllisyyttä, mikä pitkällä aikavälillä vain pahentaisi rakenteellisia ongelmia. Talousneuvoston pääsihteeri puhui Suomen talouden kolmoisvajeesta (työttömyys, vaihtotaseen ja julkisen talouden alijäämät) ja asettui tukemaan tiukan finanssipolitiikan ja julkisten menojen karsinnan linjaa (Leppänen 1992).

Budjetin suuri alijäämä johtui automaattisista vakauttajista; hallituksen toimet olivat kiristäviä. Säästöjen painopiste oli lama-ajassa toisin kuin Ruotsissa, missä samaa suuruusluokkaa oleva julkisen talouden tasapainotus tehtiin pääasiassa laman jälkeen. Leikkausten tai säästöjen määrän arviointi on hankalaa, ehkä mahdotonta. Valtiovarainministeriö

on kuitenkin esittänyt laskelmia, joiden mukaan vuosina 1991–98 Suomessa valtion menojen leikkaukset olivat 55 miljardia markkaa, noin kahdeksan prosenttia suhteutettuna vuoden 1999 kansantuotteeseen (*Julkisen talouden näkymiä ja haasteita* 1998, 89–90; Kautto 2000). Näillä säästöillä valtion menot eivät kuitenkaan vähentyneet, koska työttömyys ja velanhoito kasvattivat menoja. Niillä vain pysäytettiin kasvu.

Säästölinja ei ollut yksimielinen. Toisinajattelijoiden mielestä julkista velkaa ei voitu saada hallintaan kiristämällä julkista taloutta laman oloissa vaan ainoastaan ruokkimalla talouskasvua. Elvyttävän politiikan puolustajat katsoivat, että tukemalla työllisyyttä voitiin pienemmin sosiaalisin vaurioin päästä julkisen talouden kannalta jokseenkin samaan lopputulokseen (Kiander 1993). Taantuman alussa harjoitettu ekspansiivinen finanssipolitiikka olisi parhaassa tapauksessa johtanut siihen, että velan suhde kansantuotteeseen ei olisi kasvanut sen enempää vaikka absoluuttinen velka olisikin.

Kiander (1993) laski, miten varsin kohtuullinen lamanjälkeinen talouskasvu tekisi valtionvelasta hallittavan. Rauhallinen suhtautuminen valtion velkaan oli poikkeus julkisuudessa, joka teki valtionvelan kasvusta Suomen ykkösongelman. Joidenkin laskelmien mukaan julkinen velka oli kasvamassa yli sadan prosentin (Sosiaalimenotoimikunnan mietintö 1994, 70–71; peruslaskelmassa vuonna 2000 95 prosenttia kansantuotteesta ja hitaan kasvun vaihtoehdossa 110 prosenttia; tosiasiassa se oli vuonna 2000 44 prosenttia BKT:sta).

Rakennemuutosta ja signaaleja markkinoille

Vuosina 1992–94 näkemys valtiontalouden tilasta oli yleisesti synkkä ja valtiontalouden alijäämän rahoittamista pidettiin vaikeana tehtävänä. Kuitenkaan valtion lainansaannissa ei ollut suoranaisia ongelmia, vaikka ulkomaisten luokituslaitosten reittaukset heikkenivät ja ulkomainen raha tuli siten kalliimmaksi. Valtion riskiluokitus putosi vähemmän kuin yritysten eikä varsinaisesta rahahanojen sulkeutumisesta ollut kyse (Kiander & Vartia 1998, 271). Tällainen uhkakuva kuitenkin piirrettiin julkisuuteen päin.

Velan pelko saattoi koostua monista paloista. Sellaisesta talous- ja työllisyyskasvusta, joka palauttaisi riittävät julkiset tulot, ei ollut takuita. Takana oli myös rakennemuutoksen tavoittelu, tietoinen pyrkimys julkisen sektorin saneeraukseen. Talouspolitiikan päälinja vetosi suureen alijäämään, sen aiheuttamaan korkojen nousun uhkaan ja valtion velanottoa vastaantulleeseen rajaan. Päälinja katsoi, että julkisen talouden alijäämä ei ollut vain suhdanneilmiö. Suomeen oli syntynyt rakenteellinen julkisen talouden alijäämä, ja meillä oli pysyvästi liian laaja julkinen sektori.

Säästölinja sai tukea elinkeinoelämältä ja rahoitusmarkkinoilta (Sauramo 1993, 11). Suuren budjettialijäämän katsottiin syöneen Suomen talouden uskottavuuden. Kireä finanssipolitiikka ja julkisen talouden kuristaminen antaisi oikeita signaaleja kansainvälisille sijoittajille, yrityksille ja luottolaitoksille, niin että niiden luottamus markkaan ja Suomen uskottavuus palautuisi. Hallitus vakuutti, että vaikka se joutui ottamaan velkaa, se ei harjoittanut elvytyspolitiikkaa sanan varsinaisessa mielessä, ja toivoi tämän ilmoituksen rauhoittavan markkinatoimijoita.

Mitä julkisten menojen supistamisella saatiin aikaan? Toisen kannan mukaan ryhtyminen ripeästi säästöpolitiikkaan teki tilaa yksityisen sektorin talouskasvulle. Suhteessa Ruotsiin, joka "viivytteli" säästöpolitiikkaa, Suomi on hyötynyt aikaisemmasta ja nopeammasta talouden ja työllisyyden kasvusta.

Näkemys ei ole yksimielinen. Kiander (1999, 9) on laskenut, että kulutus- ja investointimenojen raju leikkaus (jopa ilman kerroinvaikutuksia) vuosina 1992–94 aiheutti karkeasti noin kolmasosan siitä yhteensä kymmenen prosentin tuotannon menetyksestä, joka lamavuosina koettiin. Ahtiala (1997) on pyrkinyt osoittamaan, että kireä finanssipolitiikka johti velan BKT-osuuden nousuun eikä tavoiteltuun laskuun. Ruotsin esimerkki puhuu sen puolesta, että väljempi lamanaikainen finanssipolitiikka vaimensi vaihtelujen jyrkkyyttä.

Kassatasapainon perintö

Realismia, kameralismia, monetarismia, uusliberalismia vai jotakin muuta, kysyi Pekka Sauramo suomalaisesta lamapolitiikasta vuonna 1993 ilmestyneessä puheenvuorossa. Sauramo korosti, että suomalainen talous-

politiikka on ennenkin noudattanut talouselämän toiveita. Talouden kansainvälistymisen ja yhdentymisen myötä ulkoiset pakot vain suuntasivat politiikkaa entistä enemmän. Eurooppalaiseen valuuttayhteistyöhön oli instituoitu monetarismi ja sen myötä pyrkimys mahdollisimman alhaiseen inflaatioon (Sauramo 1993, 9). Vaihtotaseen alijäämistä kärsineet maat, kuten Suomi joutuivat harjoittamaan deflatorista, taloutta kuristavaa, tiukkaa politiikkaa ulkoisen tasapainon saavuttamiseksi.

Samalla säästöpolitiikka oli sopusoinnussa perinteisen kameralistisen linjan kanssa, missä oli pyritty valtiontalouden tasapainoon suhdannetilanteesta riippumatta ja menojen leikkaamiseen laskusuhdanteessa. Perinteinen kameralismi, kassanpitäjän rationaliteetti, riitti Sauramon (1993, 12) mielestä selittämään finanssipoliittisen strategian.

Valtiontalouden tasapaino on Suomessa pitkä traditio, ja valtionvelan pelolla on jopa myyttisiä, itsearvostukseen ja kansalliseen itsenäisyyteen liittyviä ulottuvuuksia ("Suomi on ainoa maa, joka maksoi sotavelkansa"). Suomalaisen mentaliteetin sisältämä valtionvelan pelko näkyi lamanaikaisissa mielipidemittauksissa, missä kansalaiset toistuvasti suosivat pikemmin säästämistä kuin velanottamista – kunhan säästöt eivät kohdistuisi sosiaalipolitiikkaan. Yksityistalouden moraali ja järki siirrettiin julkiseen talouteen.

Julkisuuteen esityt tiedot liioittelevat helposti velkaantumisen vakavuutta (Chorney 1996). Alijäämien ja velan hallittavuus tai hallitsemattomuus on taloustieteilijälle paljon monimutkaisempi eikä niin uhkaava kysymys kuin maallikolle. Joka tapauksessa suomalaista perintöä saattoi käyttää hyväksi kriisitietoisuuden luomisessa.

Vanhaa ja uutta

Näinä vuosina, Neuvostoliiton hajottua vuonna 1991, Suomi alkoi suuntautua Euroopan unionin jäsenyyteen ja sen mukana Euroopan talous- ja rahaliittoon. Talous- ja rahaliitosta ja EU-maiden talouksien lähentämisohjelmasta oli sovittu Maastrichtin sopimuksessa, joka neuvoteltiin alunperin syksyllä 1991. Osa lähentämisohjelmaa olivat konvergenssikriteerit, joiden mukaan julkisen talouden yhteenlaskettu alijäämä (EMU-jäämä) saisi olla

korkeintaan kolme prosenttia kansantuotteesta ja julkisen velan kansantuoteosuus korkeintaan 60 prosenttia. Tavoite ei alunperinkään ollut ottaa kriteerejä kirjaimellisesti (se olisi jättänyt ydinmaita ulkopuolelle), vaan merkittävä lähestyminen riitti.

Suomessa julkisen sektorin "EMU-sopeutus" näytti laman lopulla kunnianhimoiselta. Vuonna 1993 valtiontalouden alijäämä oli liki 12 prosenttia, koko julkisen talouden liki kahdeksan prosenttia. Edessä oli jossain vaiheessa julkisen sektorin sopeutus. Pentti Puoskari kirjoitti vuonna 1994: "Jos Suomi pyrkii mukaan tähän EU:n kovaan ytimeen, mikä olisi hyväksi maamme raha-ja valuuttaoloille, joudutaan vuosina 1996–98 suorittamaan rankka julkisen sektorin tasapainotus."

Yhtälö näytti melkein mahdottomalta. "EMU:n velkakriteeriä alettaisiin lähestyä vuosikymmenen lopussa, jos tulo- ja rahapoliittisilla toimenpiteillä onnistuttaisiin saamaan aikaan nopea kasvu siitä huolimatta, että valtion menoja (pl. velanhoitomenot) supistettaisiin vuosittain 5 %. Tällainen menojen lasku merkitsisi noin 40 miljardin menotason alennusta vuoteen 1995 verrattuna." (Puoskari 1994.)

On mahdoton sanoa, missä määrin "EMU-sopeutus" on sanellut 1990-luvun finanssipolitiikkaa. Virallinen kanta on ollut, että julkisen talouden tasapainotus on ollut tehtävä EMU:sta riippumatta, kestävän julkisen talouden vuoksi.[13] Valitussa finanssipolitiikassa yhdistyivät vanhat (kameralismi) ja uudet (eurooppalainen monetarismi, pyrkimys Euroopan ytimeen) ainekset tavalla, joka teki siitä pitävän.

[13] EU-jäsenyys ja EMU-konvergenssi aiheuttivat sen, että julkista taloutta alettiin käsitellä yhtenä kokonaisuutena ja hallituksen perspektiivi siirtyi valtiontaloudesta koko julkiseen talouteen. Valtion budjetin perustelussa julkinen sektori alettiin ymmärtää yhtenä toimijana vuosina 1991–93.

Hyvinvointivaltio ja korporatismi tulilinjalle

"Pöhöttynyt julkinen sektori"

> .. hyvinvointijärjestelmässämme on maailman mittakaavassa vakavia heikkouksia; niihin on puututtava, jos Suomi haluaa jatkaa elinvoimaisena ja itsenäisenä yhteiskuntana. ..
>
> Osasyy siihen, että ajauduimme syvälle lamaan, oli julkisen sektorin tähänastisessa toimintatavassa ja julkisen sektorin suuruudessa. Julkisen sektorin laajuus ja nykyinen toimintatapa pakottavat kansainvälisesti katsoen poikkeuksellisen ankaraan verotukseen. Se estää uudistumisen. Valtion ja kuntien ylikorostunut rooli toimintojen säätelijänä ja valvojana rajoittaa yrittämistä, mikä myös pitkittää talouden vaikeuksia. ..
>
> ..julkinen sektori on laajuutensa ja laitosmaisuutensa vuoksi osavastuussa lamastamme. ..
>
> Taloudelliset voimavarat saadaan paljolti .. siitä verojenkevennyksestä, minkä julkisen sektorin tehtävien vähentäminen ja sitä kautta julkisen talouden osuuden pieneneminen vapauttaa... (*Hyvinvoinnin parempi huominen* 1994, 7–8.)

> Entisenlainen hyvinvointiyhteiskunta ja siihen liittyvä suuri julkinen sektori kuuluvat menneisyyteen. (*Hyvinvoinnin parempi huominen* 1994, 93.)

Lama tarjosi lisää sytykettä hyvinvointivaltion arvostelulle, joka ennen lamaa on käynnistynyt ennen muuta "suljetun sektorin" arvosteluna. Politiikkavalintoihin vaikuttaneiden eliittiryhmien – hallituksen, valtamedian, valtiovarainmisteriön, työnantajien, yritysjohdon – kannat voi ryhmittää kahteen.

Maltillisempi kanta näki laman syyt Neuvostoliiton ja länsikysynnän romahduksessa sekä rahapolitiikassa. Kuitenkin "hyvinvointivaltio" – laaja julkinen sektori, rakenteellinen alijäämä, kielteiset kannustinvaikutukset, työmarkkinoiden sääntely – esti uuden tasapainon löytymistä, kasvun käynnistymistä, työllisyyden kohenemista, teollisuuden kannattavuutta ja julkisen talouden tasapainotusta (ks. Kiander & Vartia 1998).

Jyrkemmän kannan väylänä esiintyi muun muassa EVA (Elineinoelämän valtuuskunta). Kannan mukaan laman oli aiheuttanut skandinaavinen hyvinvointivaltio: laaja julkinen sektori, antelias sosiaaliturva, jäykät työmarkkinat, korporatistinen päätöksenteko, korkea verotus. Talouskriisin luonne oli systeeminen tai rakenteellinen; lama oli paljastanut hyvinvointijärjestelmän heikkoudet ja uusi nousu vaati "systeemimuutosta". Kärkevin kritiikki kohdistui korporatismiin ja ammattiyhdistysliikkeeseen.

Ylipäänsä talouselämä kritisoi julkista sektoria siitä, että se "sitoo liiaksi kansantalouden niukkoja tuotantoresursseja, käyttää niitä tehottomasti ja syrjäyttää näin elinkeinoelämän resurssitarpeita ... Suhdannetaantumissa julkisten alijäämien rahoitus kotimaisella lainanotolla nostaa korkotasoa ja kaventaa elinkeinoelämän rahoitusta" (Tulokas 1992, 13). Arvostelu oli usein kärkevää. Mäki ja Vartiainen (1989, 88) ironisoivat miten, "julkinen sektori ... muistuttaa syöpäkasvainta, jolla on iljettävä taipumus paisua ja kuolettaa koko talouden dynaaminen elinvoima". Näissä retoriikoissa julkinen sektori oli muuttunut "yhteisestä hyvästä yhteiseksi taakaksi" (Julkunen 1992c), ja syyytös kohdistui myös julkisen sektorin palveluksessa oleviin "byrokraatteihin, jotka syövät pöydästäsi".

EVA oli perustettu ideologiseksi vastavoimaksi vasemmistolaistumiselle. Talouskriisi tarjosi sille tilaisuuden vakuuttaa systeeminmuutoksen välttämättömyyttä.[14] Mutta myös valtiovarainministeri(ö) oli vakuuttunut, että laman voittaminen vaati julkisen talouden saneerausta, että alijäämä oli rakenteellinen, että seuraava nousukausi ei palauta valtiontalouden tasapainoa ja että julkisen sektorin tehtävät oli arvioitava uudestaan.

Korporatismi kestää

Olennainen osa uusliberalistista politiikkaa on ollut kollektiivisten työmarkkinainstituutioiden purkaminen ja ammattiyhdistysliikkeen vaikutusvallan nujertaminen. Suomessakin talouselämän ja yrittäjien kritiikki kohdistui vähintään yhtä paljon korporatismiin ja ammattiyhdistysliik-

[14] Tätä se teki muun muassa raporteissa *Hyvinvoinnin parempi huominen; EVA-raportti julkisesta taloudesta* 1994; *Uudistua vai kuihtua, Raportti hyvinvoinnista ja julkisesta taloudesta* 1994; *Muutosrohkeutta vai siilipuolustusta, raportti työelämän murroksesta* 1997.

keeseeen kuin hyvinvointivaltioon (niin myös nuorsuomalaisten, ks Penttilä ym. 1994). Merkkejä tästä löytyy myös yritysjohdon asenteista. Vuonna 1997 yritysjohtajista 83 prosenttia piti ammattiyhdistysliikettä kehityksen jarruna (Yritysjohtajien menestyksen eväät 1997, 67).

1980- ja 1990-luvuilla työmarkkinoiden aloite oli yleisesti siirtynyt työnantajille. Työelämän sääntöjä väljennettiin ja sopimista hajautettiin yrityksiin ja paikallistasolle. Suomessa edettiin eurooppalaisiin trendeihin nähden eriaikaisesti ja vielä Holkerin hallitus (1987–91) tavoitteli työelämän uudistamista palkansaajalähtöisesti. Lama ja ilmapiirin muutos muutti työnantajien strategian (Köykkä 1994). Työnantajajärjestö (STK) esitti shokkeeraavilta tuntuneet esityksensä vuonna 1991; ne tunnetaan "saatanallisina säkeinä". Niissä tavoiteltiin sekä uusia työmarkkinakäytäntöjä, keskitetyn sopimisen murtamista yrityskohtaisen ja yksilöllisen työsopimisen hyväksi että työnantajien vastuun vähentämistä sosiaaliturvan rahoitukseen.

Osa vaatimuksista toteutuikin, kun vuonna 1993 otettiin käyttöön palkansaajien eläke- ja työttömyysvakuutusmaksut. Paikallinen sopiminen harppasi eteenpäin vuoden 1993 työehtopimusneuvotteluissa. Työnantajat puolestaan peräänty ivät radikaaleista vaatimuksistaan, ja organisoiduksi tai instituoiduksi desentralisoinniksi (Niemelä 1999) luonnehdittava toimintatapa yleistyi.

Myös (Ahon) hallitus pyrki toteuttamaan uutta "vallanjako-oppia". Sen mukaan Suomen Pankki hoiti rahapolitiikan, hallitus finanssipolitiikan ja työmarkkinajärjestöt työllisyyden. Taustana oli näkemys, että työllisyys määräytyy ainoastaan palkkojen perusteella ja että vain ammattiyhdistysliike on vastuussa työllisyydestä. Ammattiyhdistysliikkeessä tätä ei voitu hyväksyä.

Hallituksen ja työnantajajärjestöjen pyrkimys muuttaa pelin sääntöjä talouskriisiä hyväksikäyttäen kiristi ilmapiiriä. Kuitenkaan offensiivi ei tuottanut radikaalia käännöstä suomalaiseen korporatismiin. Etujärjestöt kestivät, kun niiden rahoituspohjaan ei puututtu. Yhteiskuntapolitiikan suuntaa on muutettu siinä määrin kuin se on mahdollista korporatistisissa puitteissa.

KRIISITIETOISUUS

Hyvinvointivaltion kannatus ja kriisitietoisuus

Bonoli ym. (2000, 73–95; myös Taylor-Gooby 1999) kysyvät voiko karsinnan politiikkaa selittää kansalaisten kääntymisellä hyvinvointivaltiota vastaan. He kokoavat yhteen saksalaisia, italialaisia, ruotsalaisia, brittiläisiä ja amerikkalaisia mielipidemittauksia vuosilta 1985–96. Kansakuntien välillä on melko suuria eroja, mutta mielipiteet ovat pysyneet varsin vakaina. Esimerkiksi Isossa-Britanniassa sosiaaliturvan kannatuksen lasku edelsi Thatcherin valtaan nousua, mutta kannatus palasi entisille tasolle, kun vakavat leikkausuhat tulivat eteen (Pierson 1996, 162). Brittiläinen paradoksi olikin, että samanaikaisesti kun äänestäjät äänestivät konservatiivit valtaan 17 vuoden ajan, sosiaaliturvalle myönteinen mielipide eli vahvana.

Joskus mielipide voi heitellä rajusti taloudellisen ja poliittisen syklin mukana. Ruotsissa kansalaisten suhde julkiseen sektoriin, kun sitä mitataan sen karsintaa toivovien osuudella, on vaihdellut suuresti (Bergmark ym. 2000). Kriittisin asenne oli vuonna 1990, joka sopii kuvaan eräänlaisesta yhteispohjoismaisesta offensiivista julkista sektoria vastaan 1980-luvun viime vuosina. Julkisen sektorin karsintaa toivovien osuus nousi vuoden 1987 37 prosentista vuoden 1990 56 prosenttiin, mistä se putosi edelleen vuoden 1996 23 prosenttiin. Kasinotalous ja individualismi vähensi, kriisi puolestaan lisäsi julkisen sektorin tai hyvinvointivaltion kannatusta.

Suomessa on vakiintunut tapa arvioida hyvinvointivaltion näkymiä sen kannatus- ja rahoituspohjan valossa; kannatuspohjaa luetaan sosiaaliturvamielipiteistä. Kiander ja Vartia (1998, 149) tarjoavat hyvinvointivaltion kannatuspohjaan nähden vaihtoehtoisen näkökulman, kun he painottavat kriisitietoisuutta suomalaisen säästöpolitiikan edellytyksenä. Heidän mielestään kriisitietoisuus teki mahdolliseksi aiemmin mahdottomana pidettyjen menoleikkauksien ja veronkorotusten läpiviennin

eduskunnassa. Teesin voi ulottaa kansalaisiinkin, ja kysyä levisikö myös kansalaisiin sellainen kriisitietoisuus, joka tekee ymmärrettäväksi karsinnan hyväksymisen.

Pidän kriisitietoisuutta eri asiana kuin hyvinvointivaltion tai sosiaaliturvan kannatusta. On johdonmukaista "kannattaa hyvinvointivaltiota", mutta hyväksyä pakon sanelema karsinta ja odottaa, että aikojen parantuessa palataan entiselle uralle. Suomalaista leikkauspolitiikkaa sanottiinkin tehtävän hyvinvointivaltion säilyttämiseksi, ei sen lopettamiseksi.

Suomalaiset mielipidemittaukset antautuvat erilaisille tulkinnoille. Tutkimuksia tehnyt ja raportoinut Forma (1998; 1999) lukee niitä kannatuspohjan ja rahoitushalukkuuden kehyksestä. Kannatuskin vaatisi pilkkomista, sillä sosiaaliturvamielipiteet heijastavat sekä rationaalista itse-intressiä että huono-osaisiin kohdistuvaa solidaarisuutta (Spicker 2000). Pyrin lukemaan mielipiteistä sekä yleisen kannatuspohjan vaihtelua, kriisitietoisuutta että solidarismia. Rajoitun yleiseen mielipiteeseen ja julkisuuteen; lähestyn kansalaisia kansalaismielipiteenä, siis mielipidetutkimusten kuvaamina, ja kiinnitän erityistä huomiota kansalaisten ja eliittiryhmien mielipiteiden suhteisiin.

Arki ja tietoisuus

Laman aikana kansalaisten arki loi kriisitunnelmaa. Maailma oli muuttunut yllättävästi ja tavalla, jonka ei pitänyt olla mahdollista. Neuvostoliitto oli romahtanut, pankit kriisissä, KOP ja STS kaatuneet. Konkursseja, työpaikkojen ja tulojen menetyksiä alkoi esiintyä useimpien omassa kokemuspiirissä. Työttömyyden ollessa korkeimmillaan 930 000 eri henkilöä koki sitä vuoden aikana. Blomin ym. (1999, 138) raportoimat, vuonna 1994 kerätyt aineistot kertovat laajasti jaetusta lamakokemuksesta. Vuonna 1988 kerätyssä aineistossa 58 prosenttia vastanneista arvioi taloudellisen tilanteensa parantuneen edellisen kymmenen vuoden aikana, vuonna 1994 näitä elintasoaan kohentaneita oli enää 19 prosenttia. Liki kaksi kolmesta kertoi toimeentulohuolten kasvusta (Blom 1999, 143).

Mutta miten maailman yllättävyys, vanhojen pilarien romahdus ja yksityinen toimeentulohuoli käännetään sellaiseksi kriisitietoisuudeksi,

jonka avulla hyväksytään olosuhteiden heikentäminen edelleen sosiaaliturvaleikkauksin? Oletan, että tähän tarvitaan tietynlaista julkisuutta ja median rooli tässä oli keskeinen (myös Blomberg 1999).

Eliitit ja mielipidevaikuttajat

Eliitit eri maata

Puhun tässä eliiteistä laajassa mielessä viitaten kaikkiin niihin, jotka voivat tehdä olennaisia taloudellisia tai poliittisia päätöksiä tai muokata yleistä mielipidettä. Tällaisia eliittejä on monia ja monen kerroksen väkeä, yritysjohtoa, työmarkkinajohtoa, poliittisia eliittejä (hallitus, kansanedustajat, kuntapäättäjät), virkamiesjohtoa, media- ja asiantuntijaeliittejä. Blomberg & Kroll (1999, 53) otaksuvat, että eliiteillä on suomalaisessa yhteiskunnassa ollut poikkeuksellista valtaa toteuttaa haluamaansa politiikkaa.

Eliittien näkemysten mahdollista eroavuutta kansalaismielipiteeseen verrattuna voi selittää eri tavoin. Eliiteillä on enemmän vastuuta, myös kustannusvastuuta yrityksistä ja yhteisöistä, ja ne ovat paremmin informoituja. Eliittien jäsenillä pitäisi olla tiedolliset edellytykset hahmottaa asiat monimutkaisuudessaan ja myös tulevaisuuden kannalta.

Toisaalta eliitteihin kuuluvat ovat useimmiten hyvätuloisia, jopa etuoikeutettuja ja oikeistoreformit hyödyttävät heitä itseään. Ruotsissa vuosina 1992–96 kansalaisten, myös keskiluokkien, asenteet hyvinvointivaltiota kohtaan muuttuivat myönteisemmiksi. Eliitti poikkesi tästä valtavirrasta. Samalla kun eliitit hyötyivät 1990-luvun kehityksestä, heidän tukensa hyvinvointivaltiolle heikkeni (Svallfors 1999a; Bergmark ym. 2000).

Eliittien ja kansalaisten käsityksiä vertailevaa tutkimusta on meillä tehty vähän. Sosioekonomisista asemista ja puoluekannatuksesta on enemmän tietoa: sosiaalisen asteikon huipulla ja poliittisesti oikealla suhde hyvinvointivaltioon on kriittisin (Forma 1998; 1999; 2000). Taloudel-

listen eliittien (yritysjohtajien) ja kansalaisten hyvinvointiasenteissa on suuria eroja (*Yritysjohtajien parempi huominen; Muutosrohkeutta vai siilipuolustusta*). Erityisen suuria mielipide-erot ovat tuloerojen ja työmarkkinakysymysten yhteydessä. Poliittiset eliitit eivät ole yhtenäisiä; maailmankatsomus ohittaa eliittiaseman vaikutuksen (Forma 2000). Vasemmistolainen puolue-eliitti suhtautuu myönteisesti tuloerojen tasoittamiseen, oikeistolainen eliitti nihkeästi ja selvästi nihkeämmin kuin omat kannattajakuntansa. Kuilu tulonjakoasenteissa on suurempi oikeiston päättäjien ja kannattajien keskuudessa.

Forman ym. (1999) tutkimus vähimmäisturvan tasosta paljastaa liike-elämän johdon tiukan suhtautumisen vähimmäisturvaan. Elinkeinoelämän edustajista liki 90 prosenttia ajatteli, että vähimmäisturvan pitäisi olla sellainen, "jolla juuri ja juuri tulee toimeen". Virkamiehistäkin 60 prosenttia on tiukan linjan kannalla. Kansanedustajien ja kansalaisten käsityksissä ei ole eroa, kummassakin ryhmässä enemmistö kannattaa kohtuullisen elämän tarjoavaa turvaa. Kansalaisistakin suurituloiset kannattavat niukkaa vähimmäisturvaa.

Kunnallisalan kehittämissäätiön toteuttamat ilmapuntarit (1992-2000; myös Blomberg & Kroll 1999) sisältävät vertailutietoa kansalaisten, kuntapäättäjien (kunnanhallituksen puheenjohtajat) ja johtavien virkamiesten (kunnanjohtajien) hyvinvointiasenteista. Ne paljastavat johdonmukaisia eroja ryhmien käsityksissä. Hallinnollinen eliitti on nähnyt kunnallisten palvelujen karsinnan välttämättömimpinä. Kansalaiset ovat toisessa reunassa ja luottamushenkilöt välimaastossa. Otetaan esimerkiksi kysymys "Kuntien tulisi vastaisuudessa mieluummin lisätä kuin karsia kunnallisia palveluja". Samaa mieltä tämän kanssa vuosina 1992–95 oli 41–56 prosenttia kuntalaisista, 4–6 prosenttia kunnanjohtajista ja 4–15 prosenttia hallitusten puheenjohtajista. Kun oli kysymys palvelujen karsinnasta, kunnanjohtajien käsitysten "ero kuntalaisten epärealistisen toiveikkaisiin näkemyksiin on selvä" (Ilmapuntari 1993, 29).

Mielipidetutkimukset tukevat sitä käsitystä, että tiettyjen eliittiryhmien (ainakin liike-elämän johto, oikeistolaiset puolue-eliitit, kuntajohto, virkamiesjohto) näkemykset eroavat johdonmukaisesti kansalaisten enemmistöstä sikäli kun on kysymys työmarkkinareformeista, julkisen sektorin koosta, kunnallisista palveluista, tulojen tasa-arvosta ja huono-

osaisten turvasta. Tässä on kaksi huomionarvoista asiaa. Ensiksikin karsivan politiikan toteuttajat saattoivat nojata paitsi talouselämän myös laajemmin eliittiryhmien tukeen. Toiseksi suomalaisen yhteiskunnan suunta on 1990-luvulla kääntynyt eliittiryhmien haluamaan suuntaan. Kuitenkin kansalaisista sitä suuntaa aktiivisesti kannattavat lähinnä kokoomusta äänestävät miehet (Forma 2000). Eliittiryhmät joko näkevät väistämättömät realiteetit tai kykenevät ohjaamaan kehitystä haluamaansa suuntaan.

Media

Politiikka on medioitunut (Borg 1997, 278). Suurin osa kansalaisista kohtaa politiikan vain mediassa, ei siis tupailloissa eikä työväenyhdistyksen kokouksessa. Median rooli on enemmän kuin vain uutisoiva ja kertova. Medialla on vähintäänkin valikoinnin ja tulkinnan, esityslistojen tekemisen valtaa. Media muokkaa niin suuren yleisön kuin päättäjien ja eliittien maailmankuvaa. Yksinkertaistaen media voi toimia sekä "ylhäältä alas", välittäen eliittien tulkinnat suurelle yleisölle kuin toiseenkin suuntaan, eliittien valvojana ja kansalaisten kanavana eliitteihin päin. Suomalaista julkisuutta luonnehtii yhden lehden, Helsingin Sanomien, hallitseva asema valistuneen yhteiskuntapoliittisen linjan määrittelijänä.

Ruotsissa ei-sosiaalidemokraattinen sanomalehdistö kääntyi hyvinvointikirjoittelussaan oikealle 1970-luvun puolivälistä lähtien. 1990-luvulla kirjoittelu edelleen polarisoitui (Svallfors 1996). Myös Suomessa puoluekartta näkyy lehden sitoutumisessa hyvinvointivaltion arvoihin (Blomberg 1999). Suomessa systemaattisemmat tutkimukset "mediakriisistä" ovat vielä kesken (suunnitelmista ks. Moring ym. 1999). Voin täten esittää vain joitakin huomioita.

On selvää, että ilman mediaa ei yleistä kriisitietoisuutta voi luoda. Vielä vuonna 1989 Helsingin Sanomat (ks. Ranki 2000, 201) leimasi kriisienusteen katteettomaksi kauhumaalailuksi. Sen sijaan laman jo oltua tosiasia media välitti synkkää näkemystä ja yleistä konkurssitunnelmaa tehokkaasti. Filander (2000, 25–26) näyttää parilla pääkirjoitussitaatilla Helsingin Sanomien retoriikan vaihtumisen vuoden 1992 aikana. Elokuinen pääkirjoitus käyttää jo sellaisia äärimuotoiluja kuin "kovat ajat", "an-

kara ponnistelu", "niukkenevat olot", "tuskallisemmat ratkaisut", "uhkaava romahdus" ja "vakava uhkakuva". Päättäjiltä vaadittiin "rohkeaa rehellisyyttä". Ilmeisesti päälinja kuitenkin vaihtui jo aikaisemmin. Parikan (2000) tutkimuksen mukaan Helsingin Sanomien "rahajulkisuus", eli kirjoittelu hyvinvointiteemoista nimenomaan niiden rahoituksen kautta, lisääntyi selvästi vuosina 1991–93. Vielä vuonna 1990 terveydenhuoltoon vaadittiin enemmän resursseja. Jo vuosi 1991 oli otsikoissa toisenlainen. Silloin terveydenhuolto jo "nieli" ja "tuhlasi" rahaa.

Helena Blomberg (1999) on osoittanut, miten kunnallisia hyvinvointipalveluja koskeva puhe lehdistössä muuntui vuosina 1987, 1993 ja 1997. Viittaukset julkiseen vastuuseen, yksilöiden oikeuksiin ja tasa-arvoon vaimenivat 1990-luvulla; tilalle tulivat talouden asettamat rajoitukset (Blomberg 1999, 419). Lamavuosi 1993 poikkesi sekä aikaisemmasta että myöhemmästä siinä, että juuri tällöin puhuttiin julkisten menojen karsinnan väistämättömyydestä.

Helsingin Sanomia koskevassa tutkimuksessaan Alasuutari toteaa (1996, 270), että valtiontalous on Suomessa aina keskeinen elementti, jonka keskustelijat ottavat ulkoisena realiteettina huomioon. Laman tuoma uusi sävy oli se, että valtiontalouden epätasapaino perusteli julkisen hyvinvointituotannon kaventamisen. Kuten Kiander & Vartia (1998, 149) toteavat,

> lamavuosina vallinneen sanomalehtiviisauden mukaan kasvu ei pelasta taloutta, vaan julkisia menoja on leikattava 50 miljardilla. Samaan hengenvetoon yleensä todettiin tällaisen leikkauksen mahdottomuus ja otaksuttiin maan joutuvan enemmin tai myöhemmin perikatoon.

Yksi median keino luoda hyvinvointivaltion vastaista mielialaa on nostaa esille sosiaaliturvan väärinkäyttö. Suomessa väärinkäyttökeskustelu on noussut vahvasti esille vasta laman jälkeen. Kun tutkimuskohteena ovat Helsingin Sanomat ja Aamulehti vuosina 1990–98, kirjoittelulla on kaksi huippua, vuosi 1994 (matalampi) ja vuodet 1997–98 (korkeampi). Renvallin ja Valtosen (1999) analyysin mukaan suomalaisessa mediassa ei ole esiintynyt moraalipaniikkia brittiläiseen tapaan. Kirjoittelu on ollut monipuolista; "sosiaalipummipuheet" saavat vastineensa. Toisaalta heidän tutkimuksensa on kohdistunut päivälehtiin. Iltalehtien sisältö saattaisi olla moralisoivampi.

Medialla oli siis keskeinen rooli kriisitietoisuuden luomisessa ja välttämättömyyden hyväksyttämisessä. Ilman järjestelmällistä tutkimusta, päivittäisenä lukijana, uskallan väittää, että valtavirtamedian toistuva diskursiivinen keino on leimata eri tavoin ajattelu vanhaksi, pysähtyneeksi ja menneeksi. 1990-luvun vahvimpia ja käytetyimpiä retorisia keinoja oli erotella edelläkävijät, suunnannäyttäjät ja paikoilleen jähmettyneet, perässähiihtäjät – siis muodissa, modernissa tai ajassa pysyvät ja siitä pudonneet.

Tervehdyttävät leikkaukset

Risto Ranki (2000, 128–142) kertoo, miten vaikeaa säästöjen ja siihen tarvittavan kriisitietoisuuden aikaansaaminen oli vielä Holkerin hallituksen (1987–91) aikana. Pinnalle päin meni liian hyvin. Rankin haastateltava muistelee, että jopa Raimo Sailas arvioi vuonna 1989 valtiolla olleen niin paljon reservejä, että mahdollinen lama voidaan hoitaa ekspansiivisella politiikalla (Ranki 2000, 128). Kun valtiontalouden syöksy vuoden 1990 lopulla alkoi sitten olla näkyvissä, valtiovarainministeriö tekikin "hartiavoimin työtä kriisitietoisuuden levittämiseksi" (Kosunen 1997a).

Mediayhteiskunnassa myös poliitikot joutuvat perustelemaan kantansa julkisuuteen. Lamapolitiikassa näkyvän roolin saivat ja ottivat valtiovarainministeri Iiro Viinanen ja budjettipäällikkö, sittemmin valtiosihteeri Raimo Sailas. Leikkauspolitiikka henkilöityi voimakkaasti heihin ja varsinkin tylynoloiseen valtiovarainministeriin kanavoitui paljolti myös kansalaisten suuttumus ja pettymys. Keskeinen leikkaussuunnitelma tuotiin julkisuuteen Sailaksen listana tai paperina (Hallituksen tiedote 14.10.1992). Suomen kaltaisessa demokratian ja sosiaalisen korporatismin yhdistelmässä virkamiehen leikkauslista ei voi sellaisenaan toteutua. Mutta Sailaksen paperi määräsi keskustelujen sävyt ja ruokki kriisitietoisuutta.

Jos jätämme valtiovarainministeri Viinasen "ryvettäneen" devalvaatioepisodin pois, poliittisella esityslistalla olivat ennen muuta julkisen talouden säästöt. Viesti kansalaisille oli: kansalaiset ovat viettäneet kulutusjuhlia, eläneet yli varojen, nyt on säästettävä. Puhe "elämisestä yli varojen" on ja oli epämääräistä. Sitä kansantalouden velkaantumista, joka aiheutui

pankkien ja yritysten Suomeen tuomasta rahasta ja valtion velkaantumista on vaikea erottaa toisistaan ja "yli varojen elämistä" koskevat tarinat sekoittuvat.

Yksinkertaistava retoriikka veti valtionvelan ja hyvinvointivaltion välille yhtäläisyysmerkin jättämällä jopa laman pois kuviosta, aivan kuin velkaantumiseen syy olisi hyvinvointivaltio eikä lama. "Kun olemme pyrkineet takaamaan korkean hyvinvointipalvelujen ja kulutusmahdollisuuksien tason, valtio on velkaantunut raskaasti. Nyt on pakko keventää julkista velkaa ja veronmaksajien kuormaa." (*Uudistua vai kuihtua,* 1995). Tällöin jätettiin kertomatta, että lamaan saakka Suomi oli toiminut poikkeavan tasapainoisella julkisella taloudella. Vuosina 1979–95 Länsi-Euroopan julkisten talouksien ali/ylijäämän keskiarvo oli -3 %/BKT ja Yhdysvaltojen -2,9 %/BKT (Morgan 1997). Suomi, yhdessä muiden Pohjoismaiden kanssa, oli tuossa joukossa poikkeus, sillä julkinen talous samana aikana oli keskimäärin ylijäämäinen (+2,4 %/BKT). Sosiaalipolitiikkaa oli laajennettu kansantalouden suoritus- ja veronmaksukyvyn, ei velan varassa.

Suhteessa suomalaiseen perintöön velan kasvu oli dramaattista. Valtion velkaa koskevan huolen takana oli myös aitoa epävarmuutta ja epätietoisuutta tulevaisuudesta. Vaikka laman jälkeen voi odottaa hyvää kasvua, niin varmuutta siitä ei ollut. Kriisiskenaarioissa Suomen oletettiin ajautuvan pysyvään kolmoisvajeeseen (korkeaan työttömyyteen, vaihtotaseen alijäämään ja julkisen talouden alijäämään). Niin nopeaa velan kansantuoteosuuden pudotusta kuin nyt on koettu, ei ennustettu edes nopeimmissa kasvuvaihtoehdoissa (esim. Sosiaalimenotoimikunnan mietintö, 1994).

Tervehdyttämiseen ja tasapainotukseen vedonneet diskursiiviset taktiikat olivat tehokkaita. Valtiontalouden tasapainotusta tai tervehdyttämistä nimenomaan lamasäästöin ei osannut edes kiistää. Valtion velka on konkreettista, vaihtotaseen alijäämään verrattuna käsitettävää. Se vetoaa suureen yleisöön, joka ajattelee "kioskinpitäjän" (Pekka Saurarno, Ahjo 29.10.1992) tai kotitalouden järjellä. Valtion velalla on helppo ruokkia kriisitietoisuutta ja osoittaa syyllinen, julkiset menot.

Kansalaismielipide

Eriarvoisuutta vastaan, rehellisen työnteon puolella

Kansalaisilla on useampia väyliä kertoa käsityksiään. He äänestävät vaaleissa. Jos kansalaiset ovat syvästi tyytymättömiä harjoitettuun politiikkaan, he voivat perustaa uusia puolueita tai kansanliikkeitä tai protestoida kaduilla, yleisönosastoissa, kirjelmin ja vetoomuksin; ammattiyhdistysliike voi lakkoilla. Siitä, missä määrin kansalaiset näillä tavoin ilmaisivat tahtoaan tai missä määrin kansalaiset olivat vain lamanäytelmän yleisöä, missä määrin aktiivisia vaikuttajia, ei ole tehty tutkimusta. Mutta yleinen tuntuma meistä suomalaisista on, että "katu ei puhu".

Kansalaiset pääsevät kertomaan mielipiteitään myös kyselyissä ja gallupeissa, joiden rooli yleisen mielipiteen luotaamisessa on kasvanut. Hyvinvointivaltioon liittyviä asenteita ja mielipidettä seurataan kyselyin. Yleisen mielipiteen mittauksissa on lukuisia ongelmia, ja tarkoitushakuisesti kysymyksiä kehystämällä voidaan mielipiteitä manipuloida (Kangas 1995). Mielipiteet ovat myös mutkikkaita ja moniulotteisia. Niitä ei voi pelkistää puolesta-vastaan -asenteeksi (Svallfors 1999a; 1999b). Osasta ongelmia päästää se, että sosiaaliturva-asenteita on mitattu samoin kysymyksin eri vuosina, mikä antaa mahdollisuuden arvioida hyvinvointivaltion kannatuksen heilahtelua ja kansalaismielipiteen reagointia lamaan.

Mielipideilmastot heilahtelevat. Lama käänsi suomalaisten yleiset arvot säästäväisyyden ja moraalin korostamiseen (Puohiniemi 1993). Vuonna 1992 kaivattiin sellaisia vanhoja hyviä arvoja kuin "rehellisyys, lainkuuliaisuus, lähimmäisenrakkaus sekä perinteisten arvojen ja tapojen kunnioitus" (Haikonen 1997, 116).

Suomalaisten hyvinvointivaltioasenteet ovat moniulotteiset ja monitulkintaiset. Ryhmätasolla suomalaiset kannattavat samanaikaisesti vastakkaisiin ideologisiin pooleihin kuuluvia asenteita. Suomalaisten enemmistö esimerkiksi suhtautuu varsin kriittisesti markkinatalouteen, "rahan valtaan" ja taloudelliseen eriarvoisuuteen (Haikonen 1997; *Erivauhtiset suomalaiset* 1999). Samanaikaisesti heillä on mielipiteitä, joita pidetään oikeistolaisina. Kansalaisten mielestä "järjestelmä" ei motivoi ja kan-

nusta työntekoon. Sama kaksijakoisuus koskee sosiaaliturva-asenteita. Kansalaiset kannattavat samanaikaisesti lisää julkista vastuuta ja lisää omaa vastuuta (Forma 1998).

Luokkaeroista ja pienestä ajallisesta heilahtelusta huolimatta mielipidetutkimukset kertovat vakaasta hyvinvointivaltion kannatuksesta. Erityisen vahvaa on kuntien tuottamien koulu-, sosiaali- ja terveyspalvelujen kannatus (myös Kunnallisalan kehittämissäätiön ilmapuntarit 1993–2000). Yhtä vahva ja tutkimuksesta toiseen toistuva on vaatimus pienistä tuloeroista. Eri mielipidetutkimuksia yhdistelemällä (Forma 1998; 1999; 2000, *Yritysjohtajien menestyksen eväät 1997; Muutosrohkeutta vai siilipuolustusta 1997; Erivauhtiset suomalaiset 1999;* Marski & Mäensivu 1998; Ilmapuntarit) voi arvioida toisenlaista yhteiskuntaa – enemmän markkinoita, enemmän tuloeroja, vähemmän veroja, vaikka se johtaisi sosiaaliturvan leikkaamiseen, yksityisesti tuotettuja palveluja ja vakuutuksia – kannattavan noin viidenneksen kansalaisista. Nämä asenteet painottuvat yritysjohtajilla, yrittäjillä ja hyvätuloisilla oikeiston kannattajilla. Esimerkiksi yksityistämisasenteet polarisoituvat jyrkästi (Ilmapuntari 2000, 89).

Asenteiden ristiriitaisuus paljastuu muun muassa suhteessa köyhyyteen, työttömyyteen ja sosiaaliturvan väärinkäyttöön. Köyhyyden syitä koskevissa mielipidetutkimuksissa tuetaan samanaikaisesti sekä rakenteellisia että yksilön omaa syytä painottavia selityksiä. Kysymysten muotoilu voi nostaa esiin kumman tahansa puolen. Nurmelan ym. (1997) raportoimissa aineistossa (vuodelta 1996) suomalaiset painottavat yhteiskunnallista epäoikeudenmukaisuutta. Blomin ym. (1999, 69) vuonna 1994 keräämä aineisto kertoi kovista asenteista: 68–72 prosenttia vastaajista piti köyhyyden syynä "huonoja elämäntapoja ja juoppoutta", noin 60 prosenttia oman yrittämisen puutetta. Samalla yli puolet piti syynä myös talousjärjestelmän epäonnistumista.

Jonkinlaista ymmärrystä sosiaaliturvan, etenkin työttömyysturvan ja toimeentulotuen, leikkauksille voi ennakoida se, että sosiaaliturvan väärinkäyttöä pidetään yleisenä (Kangas & Sikiö 1996; Marski & Mäensivu 1998). Työetiikan voimasta kertoo sekin, että 76 prosenttia vastaajista yhtyi väittämään siitä, että työttömyyskorvausta vastaan pitäisi tehdä jotain "yhteiskuntaa hyödyttävää työtä". Sosiaaliturvan saajan "kunnollisuus" tai "kunnottomuus" määrittävät keskeisesti sen, miten paljon sosiaaliturvaa ollaan valmiita maksamaan (Kangas 2000c).

Varsinkin laman aikana kansalaiset halusivat takaisin sellaisen yksinkertaisen Suomen, jossa kaikilla on työtä, kaikki tekevät työtä ja kantavat vastuuta omasta ja muiden elämästä. Suomalaisen mielipideilmaston tietyn horjuvuuden tai jännitteisyyden voisi tulkita siten, että sekä työetiikka että tasa-arvo ovat keskeisiä arvoja. 1990-luvulla nämä joutuivat ristiriitaan. Yhteiskuntapoliittista keskustelua kehystämällä, esimerkiksi esittämällä työttömyys rakenteellisena tai yksilöllisenä kysymyksenä, mielipideilmastoa voi ohjata jompaankumpaan suuntaan.

Asenteiden lamanotkahdus: odotusten kohtuullistuminen

Lama notkahdutti selvästi hyvinvointivaltioasenteiden pysyvyyttä. Pisimmät aikasarjat (1975–1997) on kysymyksestä, missä kansalaisilta tiedustellaan tulisiko sosiaaliturvaan ja sen tiettyihin yksilöityihin muotoihin käyttää enemmän, vähemmän vai saman verran rahaa (Forma 1998, 47–49; Forma 1999, 51–53). Tätä on kutsuttu sekä "hyvinvointivaltion kannatukseksi" että väestön halukkuudeksi rahoittaa sosiaaliturvaa. Mielestäni kysymys on sekoitus rahoitushalukkuutta ja sosiaaliturvaan kohdistuvaa odotus- ja vaatimustasoa sen mukaan ajatteleeko vastaaja itsensä (potentiaaliseksi) saajaksi vai ei.

Yleensä suomalaisten enemmistö on halunnut enemmän rahaa käytettävän sekä yleisesti sosiaaliturvaan että erityisesti sellaisiin hyviin kohteisiin kuin kansaneläkkeisiin ja lapsilisiin. Jo 1970-luvun lopun taantuma kuitenkin aiheutti pienen notkahduksen toiveissa, mutta 1990-luvun lama kohtuullisti odotuksia huomattavasti, jopa dramaattisesti. Tietoisuus julkisen talouden kriisistä oli saavuttanut kansalaiset.

1990-luvun alkupuolen notkahdus heijasti ilmeisesti muutakin kuin kriisitietoisuuden perillemenoa ja odotusten kohtuullistumista. Vuosikymmenen alussa suhde hyvinvointivaltioon oli kriittisimmillään ja suhde yksityistämiseen myönteisemmillään (EVA:n kyselyissä vuosina 1990 ja 1992). Muutkin tutkimukset viestivät sellaisesta virtauksesta, missä etsittiin vaihtoehtoa vakiintuneisiin hyvinvointipalveluihin (Päivärinta 1994; Johansson & Mattila 1993).

Kaikki aineistot, niin Stakesin (Forma 1998; 1999), EVA:n (*Muutosroh-*

keutta vai siilipuolustusta; Erivauhtiset suomalaiset), Kansaneläkelaitoksen (Marski & Mäensivu 1998) kuin kunnalliset ilmapuntaritkin kertovat, että vuoden 1992 jälkeen kansalaisten asenteet kääntyivät taas hyvinvointivaltiolle myönteisemmiksi ja 1990-luvun alussa näkynyt kriittisyys väistyi. Asenteiden palautumiselle voisi ajatella useampiakin selityksiä. Ensimmäinen on se, että "Siperia opetti" eli lama-aika ja leikkaukset paljastivat suomalaisen hyvinvointimallin arvon. Toiseksi, vaikka valtiolla on edelleen velkaa se pyöreät 400 miljardia markkaa, kriisitietoisuutta on mahdoton ylläpitää nykyisellä talouskasvulla.

Kuitenkin laman kohtuullistava vaikutus on säilynyt aina Stakesin uusimpiin mittauksiin (1997) saakka, vaikka hyvinvointivaltiolle ilmaistu ideologinen tuki onkin voimistunut laman jälkeen. Toisaalta Kunnallisalan kehittämissäätiön uusin ilmapuntari (2000) vihjaa asennemuutoksen hyvinvointivaltiota suosivaan suuntaan jatkuneen tuonkin jälkeen. Vuonna 1996 kaksi kolmesta (65 %) ajatteli kunnallisten palvelujen olleen viime vuosina "liiallisen karsinnan ja leikkauksen kohteena"; vuonna 2000 näin ajatteli neljä viidestä (81 %).

EVA:n tuoreimmat asenneraportit (*Erivauhtiset suomalaiset* 1999, 45–47; *Erilaisuuksien Suomi,* 2001) toteavat, miten markkinatalouden kehitysilmiöitä kohtaan esitetty arvostelu on voimakasta ja nousussa. Tätä yleiskuvaa täydentää se, että suhde hyvinvointivaltion on tullut johdonmukaisesti myönteisemmäksi vuodesta 1992 lähtien. Kansalaiset epäilevät yhä enemmän yksityistämisen mielekkyyttä. Myös Kunnallisalan kehittämissäätiön ilmapuntari vuodelta 2000 antaa saman tuloksen. Kuntalaisten vastustus palvelujen yksityistämistä kohtaan on kasvanut selvästi vuodesta 1996 (42 % -> 59 %) (2000, 36).

> Muutos selkeydessään on paljon puhuva. Vaikuttaa siltä kuin kansalaiset pitäisivät hyvinvointiyhteiskunnan suunnasta käytyä keskustelua harharetkenä. Etäinen tosiasia on, että valtion velan korot vievät valtion tulo- ja menoarviosta siivun, joka vastaa lähes puolta koko tuloveron kertymästä. (*Erivauhtiset suomalaiset* 1999, 47)

Notkahdusta voi pitää kriisitietoisuuden onnistuneena levittämisenä kansalaisten keskuuteen. Vahvistuva tuki ja palautuvat vaatimukset saattavat ennakoida yhteenottoja 2000-luvun alkuun. Miten kauan päättäjät

voivat uskottavasti käyttää velka-argumenttia (velan takaisinmaksu, korkomenon rasitus, piilevä rakenteellinen alijäämä) tai tulevia haasteita (demografinen muutos) hyvän talouskasvun, tasapainotetun julkisen talouden ja tuloerojen kasvun oloissa?

Solidarismi rakoilee

En usko, että kaikki on palannut entiselleen. 1990-luvun merkittävimpiä eurooppalaisiakin trendejä oli työttömyyden, köyhyyden ja sosiaaliavun tarpeen yksilöllistäminen (Wacquant 1999; Kangas 2000c). Helsingin Sanomien kirjoittelua tutkimalla Sanna Valtonen (1999) päättelee, että Suomen lama tuotti solidaarisen reaktion. Vuosien 1993–94 jälkeen "laman tuottama solidaarisuus alkoi haihtua, ja erilaiset moraalissävytteiset närkästyneetkin mielipiteet alkavat löytää tiensä mielipidesivuille" (Valtonen 1999, 47).

Forma (1999, 94–99) paikantaa ainakin oireellista tukea teesille, että hyväosaisten asenne huono-osaisia kohtaan olisi tiukkenemassa. Hyvätuloiset haluaisivat muista poikkeavasti käyttää vähemmän rahaa huono-osaisille tärkeisiin etuuksiin, eli työttömyysturvaan, asumistukeen ja toimeentulotukeen, ja ero muihin on kasvamassa. Blomin ym. vuonna 2000 kerätty (julkaisematon) aineisto osoittaa, että yksilöllistävät köyhyyden selitykset ovat entisestään yleistyneet, eikä "talousjärjestelmän epäonnistumista" syytä enää kuin kolmannes.

Forman ym. (1999) tulokset vähimmäisturvasta kertovat hyvätuloisten ja -osaisten epäsolidaarisuudesta, kun kysymys on vähimmäisturvan tasosta. Hyväosaiset ovat niukan vähimmäisturvan kannalla, sellaisen "jossa ihmiset juuri ja juuri tulevat toimeen". Myös Svallforsin (1996) ruotsalaiset tulokset tuntuisivat puhuvan hyväosaisimpien mentaalisen irtioton puolesta. Vaikka Ruotsissakin sosiaaliturva-asenteet palasivat entiselleen, eriarvoistavasta yhteiskuntapolitiikasta hyötyneiden näkemykset etääntyivät enemmistöstä. Kehitys, vaikkapa eriarvoistuminen, saattaa oikeuttaa itse itsensä ainakin niille, jotka hyötyvät.

Vaikka asenteet pääosin ovat palaamassa lamaa edeltävälle tasolle, lamaleikkauksilla on saattanut olla oma sosialisaatiovaikutuksensa. Vaikka

olin hyvin perillä hyvinvointivaltion kriisikeskusteluista ja Thatcheristä, ensimmäiset leikkaukset vuonna 1992 tuntuivat uskomattomilta. Siten leikkauksista tuli rutiinia, ne alkoivat kuulua mahdolliseen maailmaan. Toisaalta voi kysyä, onko tämä vaikutus pysyvä vai unohtuuko se, jos muutamaan vuoteen ei leikata mitään!

JÄLKIEKSPANSIIVISEN POLITIIKAN HALLINTA

Uusia hallinnan rakenteita

Yhteiskunnallinen muutos näkyi 1990-luvulla myös siinä, että yhteiskuntatieteet alkoivat luonnostella uudenlaista systeemiteoreettista hallinnan konseptia. Näytti siltä, että hallitukset eivät enää voi suvereenisti tehdä mitä tahtovat. Sen sijaan valtio ylikuormittui pyrkiessään tuottamaan "hyvää" maailmassa, missä se ei enää onnistunut.

Pekosen (1995, 1) sanoin hallinnassa on kyse kyvystä pitää asiat pitkällä tähtäyksellä jonkinlaisessa järjestyksessä siinä mielessä, etteivät ne ryöstäydy toimijoiden käsistä. Suomen kielellä on vaikea saada esiin samoja vivahteita kuin englannilla, missä kokonainen käsiteperhe *(government, governer, govern, governance, governability, governmentality)* kuvaa hallinnan tematiikkaa. Oman värinsä keskusteluun hallinnasta tuo se, että samaa kieltä poliittisten systeemien teorian kanssa käyttää erilaisiin lähtökohtiin ankkuroituva foucault'laisuus (esim. Rose 1998; 1999).

Sellaisena kuin Kooiman kumppaneineen (1993) yhteiskuntapoliittisen hallinnan konseption kehittelee, niin kysymys on uudenlaisista valtion ja yhteiskunnan suhteista, hallinnasta sellaisissa monimutkaisissa ja dynaamisissa olosuhteissa, missä valtio (hallitus) ei yksipuolisesti ja ylhäältä alaspäin voi enää ohjata yhteiskuntaa.

Valtio voi uuden kykenemättömyyden oloissa reagoida eri tavoin. Ensinnäkin se voi purkaa asettamiaan sääntöjä (deregulaatio). Se voi myös yksinkertaisesti hellittää, päästää irti ja luopua ajatuksesta, että kaikkiin ongelmiin ja häiriöihin pitäisi pyrkiä puuttumaan. Valtio voi myös delegoida ja desentralisoida asioita alaspäin muille julkisille elimille (kunnille, paikallishallintoon), siirtää politiikkaa pois paikaltaan ja paikoiltaan.

Puuttumattomuudella, sääntelyn purkamisella ja desentralisoinnilla valtio luottaa osasysteemien kuten talouden, tieteellis-teknisen järjestelmän, yritysten, sijoittajien, markkinoiden, korporatiivisten elinten, perheiden, kolmannen sektorin ja poliittis-hallinnollisen järjestelmän osa-

systeemien itseorganisoitumiseen ja kykyyn ratkoa eteen tulevia tilanteita. Kooimanin johtava ajatus on kuitenkin eri toimijoiden välisten rajojen rikkoutuminen sekä tietoinen vuorovaikutus, yhteistyö ja verkottuminen eri toimijoiden, julkisten ja yksityisten, kesken. Uuden hallintoparadigman tulisi välttää sellaisia sanoja kuin käskeä, puuttua ja säädellä ja korvata ne sellaisilla sanoilla kuin kannustaa, ohjata, koordinoida ja tehdä yhteistyötä (Dunning 1997, 48).

Julkisen sektorin reformi: valtion takaisinvyörytys

Uusien hallinnan rakenteiden kannalta olennaista on poliittis-hallinnollisen järjestelmän uudelleenmuotoilu. Hallinnollisia järjestelmiä on kuitenkin pidetty liian syväänjuurtuneina instituutioina muutettaviksi. Syvälle upotetut poliittis-hallinnolliset instituutiot on käsitetty kahdella tavalla muutoksen jarruiksi; ne estävät sekä oman että muidenkin instituutioiden uudelleenmuotoilun. Esimerkiksi parlamentin pelisääntöjä on vaikea muuttaa ja parlamentin vastarinnan vuoksi sosiaaliturvaa on vaikea karsia. Suhteessa tähän klassiseen näkemykseen teollisuusmaissa 1980-luvulla käynnistynyt julkisen sektorin reformi on pystynyt tuottamaan yllättävän todellista muutosta (Harrinvirta 2000, 77–79).

New public management on kokoava nimi viime vuosikymmenten uusille ajatuksille. Tieteellisen pohjan julkisen sektorin reformille ovat antaneet ennen muuta julkisen valinnan teoria ja johtamisteoriat. Julkisen valinnan teoria koostuu joukosta suuntauksia, jotka pyrkivät selittämään poliittista tai ylipäänsä markkinoiden ulkopuolista päätöksentekoa (valintaa) kuten äänestämistä, puolueiden tai virkamiesten toimintaa talousteorian kehyksessä (Lane 1993, 151–165; Harrinvirta 2000, 28-31).

Julkisen valinnan teoria ei välttämättä implikoi konservatiivista/liberalistista politiikkaa, mutta sen perusasettamukset – metodologinen individualismi ja yksilöiden käsittäminen hyödyn maksimoijina – taivuttivat siitä 1980-luvulla julkisen sektorin kritiikin tärkeimmän välineen (Pierson 1991; Harrinvirta 2000). Tämä pätee nimenomaan byrokraattisen päätöksenteon ja julkisen palvelutuotannon teorioihin. Yksinkertaisimmillaan opit väittivät, että byrokraatit ja julkiset palvelutuottajat pyrkivät oman hyötynsä maksimoijina

kasvattamaan omia budjettejaan. Tehokkuus ei ole heille rationaalista. Samaten poliitikkojen ajatellaan oman valintansa varmistamiseksi erityisesti vaalivuosina lisäävän julkisia menoja ja näin synnyttävän talouteen poliittisperäisen syklin ja julkisten menojen kasvutendenssin.

Kritiikki ruokki ja oikeutti uuskonservatiivista pyrkimystä vyöryttää valtio takaisin, vähentää valtion puuttumista talouteen ja yhteiskuntaan, tehdä tilaa markkinasuhteille, pysäyttää julkisen sektorin kasvu ja tehostaa sen toimintaa. Byrokratiakritiikki antoi kärjistetyn kuvan virkamiesten toiminnasta: olennaista oli sääntöjen noudattaminen tuloksesta piittaamatta. Vanha tilivelvollisuus koski budjetissa annetun varainkäytön laillisuutta. Nyt tilivelvollisuuden sisältöä pyrittiin laajentamaan niin, että kuvaan tuli myös vastuu veronmaksajille ja kansalaisille. Samoilla uudistuksilla piti siis sekä rajoittaa resurssien käyttöä että kohentaa palvelujen ja hallinnon laatua, responsiivisuutta ja tuloksellisuutta (Syrjänen 1996, 22; Koskiaho ym. 1999).

Ensimmäinen merkki muuttuvasta orientaatiosta oli pyrkimys inkrementaalisista menolisäyksistä budjettien jäädyttämiseen. Järeämpi keino on valtion ja markkinoiden (tai julkisen ja yksityisen) rajansiirto, julkisten toimintojen yksityistäminen, yhtiöittäminen, liikelaitostaminen, ulkoistaminen ja kilpailuttaminen. Kolmas keino koostuu julkisen sektorin sisäisistä johtamis- ja budjetointiuudistuksista, esimerkiksi siirtymisestä resurssien budjetoinnista tulospohjaiseen budjetointiin ja tulosjohtamiseen. Niiden tavoitteena on finanssikontrolli, toimintojen läpinäkyvyys, byrokratian purkaminen ja desentralisointi. Uudistukset lisäävät myös uudentyyppistä kontrollia, tulosten seurantaa ja tuloksiin sidottua palkkausta. Periaatteena on, että julkisten organisaatioiden on oikeutettava julkinen rahoituksensa näyttämällä aikaansaannoksensa.

Julkisen sektorin reformi ja hyvinvointivaltion regiimit

Julkisen hallinnon lähihistoriassa on tapahtunut kaksi suurta siirtymää (Harrinvirta 2000, 8). Ensimmäinen oli sotien jälkeen tapahtunut hyvinvointivaltioiden rakentaminen ja ekspansio. Toinen suuri kumous, joka tunnetaan julkisen sektorin reformina, käynnistyi 1980-luvulla. Hallitus

toisensa jälkeen alkoi transformoida hyvinvointivaltion instituutioita ja hallintoa. *Jälkimmäisen kumouksen tarkoitus on ollut tuottaa jälkiekspansiivinen regiimi, keinot hallita julkisen sektorin kasvun pysäytys tai supistaminen.*

1980-luvulta lähtien julkisen sektorin perimmäinen rationaliteetti ja tavoite on siirtynyt jako- ja hyvinvointikysymyksistä kohti julkisten voimavarojen tehokasta käyttöä ja kohdentamista. Jälkimmäinen voidaan tosin retorisesti yhdistää hyvinvointivaltiositoumukseen: resurssien tehokkaalla kohdentamisella ja käytöllä voidaan tuottaa maksimaalinen hyvinvointi rajallisten resurssien maailmassa.

Julkisen sektorin reformi on olennainen osa aikaisemmin esille otettua uusliberalistista konstitutionalismia (Gill 1997, 221; Minkkinen & Patomäki 1997, 81). Gill sisällyttää uusliberalistisen konstitutionalismiin yksityisen sektorin ja markkinasuhteiden alueen laajentamisen, demokratian ohentamisen, valtion muodonmuutoksen kurinalaisen uusliberalistisen kehikon suuntaan ja budjettien tekemisen kestäviksi. Kaikki nämä ovat olleet julkisen sektorin reformin tavoitteena.

Reformin syvyys vaihtelee hyvinvointiregiimistä toiseen (Harrinvirta 2000). Reformin kärjessä ovat olleet anglosaksiset maat, ennen muuta Uusi-Seelanti ja Iso-Britannia, muut maat ovat tulleet perässä. Pohjoismaiden reformi on edennyt pienin askelin, mutta silti aktiivisesti (Harrinvirta 2000, 103–110). Eniten esteitä julkisen sektorin reformilla on Manner-Euroopassa, etenkin federalistisissa maissa. Saksa, Belgia, Sveitsi, Itävalta ovat myöhäisiä ja ambivalentteja mukaantulijoita (Saksa ks. Schröter & Wollman 1997). Poikkeuksen tekee Alankomaat, joka on vienyt läpi monen areenan reformiohjelman.

Vaikka skandinaavisilla hallituksilla olisikin ollut muutostahtoa myös ydinvaltion eli hyvinvointivaltion suhteen, tällä alueella ne ovat joutuneet toimimaan varovasti. Hyvinvointivaltio on valtion yritystoimintaa tai liikennettä (rautatiet, posti, tele) syvemmälle ja emotionaalisesti vahvemmin instituoitunut. Pohjoismaissa reformin painopiste on ollut julkisen sektorin sisäisissä hallintouudistuksissa, tehostamisessa ja desentralisoinnissa. Syvällisin hallintoreformi on toteutettu Ruotsissa.

Mutta instituutioilla on myös jatkuvuutensa; poliittis-hallinnollisen järjestelmän uudet piirteet limittyvät vanhoihin. On mahdollista, että myös

poliittis-hallinnollisen järjestelmän jotkut vakiintuneet piirteet ovat toimineet karsintapolitiikkaa tukien. Pyrin siis piirtämään kuvaa siitä, millainen kombinaatio uusia ja vanhoja elementtejä muodosti Suomessa 1990-luvun hyvinvointivaltion politiikan hallintarakenteen, ja kysyn löytyykö niistä selityksiä karsintapolitiikan läpiviennille.

Vanhalla pohjalla: konsensus ja korporatismi

> Tarvitaan – niin epäkiitollista kuin se onkin – myös hyvinvointivaltion perusteisiin puuttumista ja tämä tulee olemaan yhteiskunnalle varsinainen kypsyyskoe... Tehtävän vaikeuden ja erityisen herkkyyden huomioonottaen pidän tärkeänä, että yksikään niin sanotuista vastuullisista poliittisissa ryhmistä ei pyri keräämään asialla irtopisteitä eikä hankkimaan ylimääräisiä kannuksia. Tämä on välttämätöntä jo sen vuoksi, että suuri osa 'helpoista' säästömahdollisuuksista on jo tähänastisilla leikkauksilla hyödynnetty. Tästä eteenpäin säästöt tuottavat etenevästi kipua ja sen vuoksi urakka on hyvin pitkälti yhteinen. (Valtiovarainministeri Iiro Viinanen 1994, 554).

Eliittiryhmien koordinaatio

Hyvinvointipolitiikan karsinta on eliittiryhmien, ei laajojen kansalaisryhmien tavoittelemaa tai edes hyväksymää politiikkaa. Olennaista politiikan suunnalle on, miten päättäjät ja eliitit tulkitsevat muutokset ja sopeutumispakot, miten eliittien tulkintoja sovitetaan yhteen ja miten eliitit saavat riittävän mandaatin politiikan toteuttamiseen. Vanhan kasvu-uran murennuttua eri intressien yhteensovittaminen häiriöihin vastaamiseksi on tullut yhä vaikeammaksi (Kitschelt ym. 1999b). Toisaalta Uuden-Seelannin esimerkki (Larner 1996) osoittaa, miten pienen maan pieni eliitti voi toteuttaa nopeita ja syvällekäyviä muutoksia.

Suomessa haettiin 1990-luvulla uusia hallinnan mekanismeja. Silti perustan 1990-luvun poliittiselle toimintakyvylle loivat vanhemmat institutionaaliset kerrostumat, eli 1960- ja 1970-luvuilla vakiinnutettu korpora-

tismi, monipuoluehallitukset ja vasemmiston vetäminen mukaan hallitukseen. 1960-luvulla muotoutunut uusi hallinnan rakenne oli merkittävä Suomessa, jonka historiaan kuuluvat luokkasota, Lapuan liike, yksi Euroopan suurista kommunistista puolueista ja lakkoherkkä ammattiyhdistysliike (*Demokratian rajat ja rakenteet* 1977). Sopeutettaessa Suomea globaaliin talouteen 1960-luvulla alkanut konsensuksen rakentaminen ja laitavasemmiston vetäminen mukaan "systeemiin" on maksanut monenkertaisesti itsensä.

Suomalaisessa toimintatavassa puolueiden tai ammattijärjestöjen kannattajakuntien intressien välitys ei ole niin olennaista kuin intressien koordinaatio päättäjien ja eliittiryhmien kesken. Meille ominaiset monipuoluehallitukset, etenkin 1990-luvun puoluekentän laidasta laitaan ulottuvat "sateenkaarihallitukset", asettavat suuria vaatimuksia päättäjien keskinäiselle neuvottelulle ja sovulle. Samalla monipuoluehallitukset pehmentävät hallitusten vaihtelujen vaikutuksia ja luovat politiikkaan jatkuvuutta.

EU- ja EMU-ratkaisut ovat hyvä esimerkki eliittikeskeisestä toimintatavasta; keskeisen eliittikoalition muotoiltua linjan siihen on kutsuttu mukaan muut olennaiset eliittiryhmät. Kuitenkin poliittisen järjestelmän kääntyessä kansalaisten suuntaan joko kansanäänestyksessä (EU-jäsenyydestä) tai gallupein (EMU:n hyväksyntä) tarvittava hyväksyntä on pystytty kokoamaan (Kosonen 1998).

Harrinvirta (2000, 107) toteaa, että myös julkisen sektorin reformi toteutettiin ilman puoluepoliittisia kiistoja. Sen jälkeen kun politiikka muotoiltiin vuonna 1987, kaikki suuret puolueet sitoutuivat reformin päätavoitteisiin. Vaikka valtion toimintojen yksityistäminen ja tulosjohtaminen ovat nostattaneet myös tyytymättömyyttä, sellaista avointa poliittista konfliktia ei reformista ole ollut kuin Uudessa-Seelannissa ja Isossa-Britanniassa, tai jopa Ruotsissa. Kun poliittinen tahto oli koottu reformin taakse, virkamiesjohto on vienyt reformia läpi käytännön hankaluuksista ja pohjatason vastahakoisuudesta (ks. Filander 2000) huolimatta.

Suomalaista politiikkaa on kuvattu vaihtoehdottomuudella ja välttämättömyyden retoriikalla (Blom ym. 1999), keskustelemattomuudella ja virallisen linjan myötäilemisellä (Kiander & Vartia 1998, 163). Välttämättömyydet johdetaan Suomen asemasta pienenä periferisenä avoimena

taloutena ("lastu laineilla"). Mukautumiselle aina kulloinkin yhteen linjaan, pakkoon tai välttämättömyyteen on etsitty selityksiä suomalaisesta mentaalihistoriasta ja Kekkosen pitkästä valtakaudesta alkaen.

Blomin ym. (1999) keskeinen tutkimustulos 1990-luvun puolivälissä kerätyillä aineistoilla on, että suomalaisten kesken on suuria näkemyseroja yhteiskunnallisissa kysymyksissä ja että nämä erot jäsentyvät edelleen totutulle poliittiselle kartalle. Kriittinen kysymys on näiden näkemyserojen "yli kävelevä" konsensus ja siitä seuraava eliittien vallan heikko legitiimiys (Blom ym. 1999, 211).

Korporatismin jatkuvuus

Korporatismia ja ammattiyhdistyksiä on haudattu moneen kertaan viime vuosikymmeninä, ja yksi nelivaiheisen transformaation askel on ollut jonkinasteinen työmarkkinainstituutioiden reformi. Viime vuosikymmenen vaikeuksissa makrokorporatismi kuitenkin yleisesti elpyi ja laajeni (Grote & Schmitter 1999, 45). Rahaliiton oloissa hallitukset ja työnantajat tarvitsevat palkansaajajärjestöjen yhteistyötä inflaation hillinnässä.

Useimmissa Länsi-Euroopan maissa ammattiyhdistysliikkeet ovat säilyttäneet institutionaalisesti pohjustetun toimintakykynsä ja kattavuutensa (Golden ym. 1999). Näissä oloissa korporatismi voi edelleen tarjota etuja kaikille osapuolille sekä toimivan hallinnan välineen. Esimerkiksi Hollannin sopeutumiskyvyn keskeisenä ehtona on pidetty korporatismin toimivuutta.

Pohjoismaissa työelämän suhteiden järjestelmä selvisi viime vuosikymmenten paineista suhteellisen pienin muutoksin (Moene & Wallerstein 1999). Suomi on myöhäinen tulokas myös skandinaavisessa korporatismissa, mutta samalla kiistattaa niitä maita, joissa palkansaajajärjestöt ovat säilyttäneet jäsenistönsä, auktoriteettinsa ja jopa uskottavuutensa kansalaisten silmissä. Ay-liike toimi sosiaalisena kittinä laman oloissa. Luottamus sitä kohtaan oli suurempaa kuin parlamentaaris-hallinnollista järjestelmää kohtaan (Nurmela ym. 1997). Sen koettiin paremmin olevan tavallisen ihmisen puolella. Ahon hallitus (1991–95) tavoitteli uutta vallanjako-oppia, jota ammattiyhdistysliike ei sulattanut (Kosonen 1998,

305). Tämä pyrkimys, vasemmiston puuttuminen hallituksesta ja työttömyysturvaan kohdistuneet heikennysesitykset heikensivät konsensusta 1990-luvun alkupuolella.

Palkansaajajärjestöt ovat laman aikana ja jälkeen hakeutuneet keskitettyihin ja maltillisiin tuloratkaisuihin. Vastapainoksi korkean järjestäytymisen peruspilareita (työehtosopimusten yleissitovuus, jäsenmaksun periminen palkasta, ansiosidonnaisen työttömyysturvan ehdot tärkeimmiltä osin) ei ole horjutettu.

Kansalaisilta suojassa

Suuri kysymys on, onko mukautuminen globaaliin maailmaan ja sen potentiaalisiin taloudellisiin häiriöihin mahdollista vain kaventamalla demokratiaa. Yhtä lailla voi kysyä, johtuuko Suomen kyky sopeutua 1990-luvun shokkeihin ja muutoksiin suomalaisen toimintatavan ja instituutioiden epädemokraattisista elementeistä.

Stephen Gill (1997; 1998) olettaa, että nykyinen sijoittajavetoinen kapitalismi johtaa demokratian kaventamiseen, suorastaan perustuslaillisten esteiden pystyttämiseen politiikan vaikutukselle. Samalla kun hallinto ja sen ideageneraattori, politiikka kietoutuvat toisiinsa, niin ettei voi enää erottaa mikä on politiikkaa ja mikä "hallinnointia", ne etääntyvät kansalaisista ja luottamuspohjaisesta toiminnasta sekä kehittyvät ammattimaiseen suuntaan (Borg 1997). Pohjoismaistenkin yhteiskuntien tarkastelu paljastaa "säröjä kansalaisdemokratian toteutumisessa" (Allardt 1999, 18).

Millaisia institutionaalisia esteitä kansalaismielipiteen paineelle Suomesta 1990-luvulla löytyi? Entä millaista päätöksenteon suojaamista? Varsinkin Paula Tiihonen (*Budjettivalta*, 1989) ja Seppo Tiihonen (*Hallitusvalta*, 1990) (ks. Ranki 2000, 67–69) ovat painottaneet talouden ylivaltaa poliittisiin elimiin nähden ja *valtiovarainministeriön vallan vahvistamista* jo ennen kuin 1990-luvun olosuhteissa valtiovarainministeriötä yleisesti alettiin pitää eräänlaisena superministeriönä.

Hyvinvointivaltion rajoittamisen aikaa on pohjustettu kanavoimalla ja keskittämällä valtaa valtiovarainministeriöön. Suomalaisen budjettipoliittisen päätöksenteon on arvioitu olevan toiseksi keskittyneintä EU-Euroopassa heti Ison-Britannian jälkeen (Hetemäki 1998a). Ainoa yhteensovittava talous- ja yhteiskuntapoliittinen suunnitelma on valtion budjetti. Valtion talousarvion laatimisessa siirryttiin helmikuussa 1991, juuri laman kynnyksellä, kehysbudjetointiin, missä ministeriöille asetetaan ministeriökohtaiset menokatot ja ne joutuvat pelaamaan oman kehyksen puitteissa. Valtiovarainministeriöstä on tullut superministeriö, joka määrittää etukäteen sopivan julkisen velan määrän ja budjetin loppusumman; sitten astuu kuvaan "politiikka" (Pekkarinen & Heinonen 1998).

Ainakin hypoteesiksi voi esittää ajatuksen, että hyvinvointipolitiikan karsinnan edellytyksenä on ollut teknokraattisen vallan keskittyminen valtiovarainministeriöön. Näin käy ehkä yleisesti globaalissa ympäristössä ja se oli yksi edellytys Uuden-Seelannin äkkinäisille reformeille (Kangas 2000b, 7). Jukka Pekkarinen (1997) on ehdottanut talouspoliittisen vallan jakamista perustettavan talousministeriön ja valtiovarainministeriön kesken, siis uutta ministeriötä vastaamaan suurista yhteiskuntapoliittisista linjoista, mutta asia ei ole saanut kannatusta. Hetemäki (1998a) vastusti ehdotusta ja katsoi, että keskitetty budjettiprosessi on "kestävämpi", siis alistuu paremmin finanssikurille.

Vielä paremmin poliittisilta paineilta on puskuroitu *Suomen Pankki*. Keynesiläisen talousopin aikaan työttömyyttä ja inflaatiota pidettiin käänteisinä ilmiöinä, joita voidaan säädellä joko raha- tai finanssipolitiikan keinoin. Tämän ajattelun mukaisesti keskuspankit alistettiin hallituksille (*Rahaliitto ja Suomi* 1997, 72). 1970-luvulla talouspoliittisen opin muuttuessa alettiin korostaa rahapolitiikan sitomista matalaan inflaatioon. Jotta alhaisen inflaation politiikka olisi uskottavaa, sen harjoittaja eli keskuspankki oli tehtävä riippumattomaksi poliittista voimista, hallituksesta. Pisimmälle tämä itsenäisyys on instituoitu Euroopan keskuspankkijärjestelmässä (EKPJ); ennen kuin kansalliset pankit liitettiin siihen, niillekin tuli turvata toiminnallinen riippumattomuus (Suomessa 1997).

Suomen Pankin asema on jo historiallisista syistä ollut poikkeuksellisen vahva ja itsenäinen. Tämä palautuu oman valuutan ja oman keskuspankin merkitykseen Suomen autonomialle 1800-luvulla, jolloin Suomi saavutti taloudellisen itsenäisyyden lähes kuusikymmentä vuotta ennen valtiollista itsenäisyyttä (Uusitalo 1984; Kyntäjä 1993). Suomen Pankilla

on ollut paljon valtaa, mutta vähän vastuuta. Raha- ja valuuttapolitiikka Suomessa on ollut "epäpoliittista politiikkaa", asiantuntijavaltaa.

Rahamarkkinoiden vapauttamisen kannalta keskeinen päätös oli valuuttasäännöstelyn purkaminen vuonna 1986. Sitä edelsi valuuttalaki, jolla eduskunta siirsi päätösvallan valuuttasäännöstelystä hallitukselle ja valtioneuvoston päätös, jolla se delegoitiin Suomen Pankille. Niinpä valuuttasäännöstelyn purkaminen tapahtui Suomen Pankin päätöksin. 1980-luvun lopun ratkaisuilla Suomen Pankki viitoitti Suomen talouden tulevaisuuden pidemmälle kuin mikään poliittisesti vastuunalainen elin koskaan. Rankin (2000, 147) mukaan Holkerin hallituksen talouspoliittisessa ministerivaltiokunnassa sen paremmin kuin muussakaan hallituksen neuvottelussa ei koko neljän vuoden hallituskauden aikana keskusteltu raha- ja valuuttamarkkinoiden deregulaatiosta, talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa "sentään melkein kerran" (oli listalla, mutta ei ehditty käsitellä). Toki asia tiedettiin ja hyväksyttiin, eivätkä keskeiset ministerit olleet vailla vaikutusvaltaa.

Päin tulta – ja sosiaalisia periaatteita

Taloustieteen ja ekonomistien vaikutus yhteiskuntapolitiikkaan ja yhteiskuntadebattiin ei ole koskaan ollut niin suuri kuin 1980-luvulla, väittävät ruotsalaiset kriittiset taloustieteilijät (*Finns det en annan väg ur krisen* 1994, 6–7). Globaalin maailman asiantuntijatieto on taloudellista tietoa.

Kuten Mäki ja Vartiainen (1989) kuvaavat, Suomessa on "aina" osattu perustella politiikkavalinnat talouspoliittisella retoriikalla, vaikka akateemisia taloustieteilijöitä ei olisikaan kuunneltu. Pekkarisen ja Vartiaisen (1995) jo klassisen muotoilun mukaisesti meillä talous on tunkeutunut valtioon pikemmin kuin valtio talouteen. Uutta 1980-luvun murroksesta lähtien on taloudellisen argumentoinnin kasvanut vaikutusvalta yhteiskuntapoliittisessa keskustelussa ja taloustieteellisten ajatuskehysten vyörytys.

1900-luvun parina viimeisenä vuosikymmenenä kysymys ei ollut vain siitä, että ekonomistit, heidän kielensä ja sanastonsa ottivat tai saivat asiantuntija-aseman vaan siitä, että samanaikaisesti taloustieteessä itsessään tapahtui siirtymä kohti uusklassista mikrotalousteoriaa, tarjonnan taloustiedettä ja monetarismia. Uusklassinen oppi ei ole vain talousteoria, se on pelkistetty yhteiskuntamalli yksilön ja yhteisön suhteesta, yksilöiden motivoitumisesta ja kollektiivisen hyvän muodostumisesta markkinoilla (Allardt 1997, 224–228).

Siirtymä pohjustaa myös sosiaalipolitiikan virtauksia. Yhä useammin sosiaalipoliittisia kysymyksiä on alettu arvioida mikrotalouden näkökulmin (sosiaalipolitiikan kannustinvaikutukset, palvelujen tehokkuus) (Pekkarinen 1992, 105–107). Julkisen valinnan teoria oli tärkein silta, jota pitkin taloudellinen kehys käveli julkisen sektorin tarkasteluun. Ehkä ekonomistien rooli on siinä, että he ovat antaneet toisen kehyksen ja sanaston tarkastella hyvinvointivaltiota – sellaisen, joka on vähemmän emotionaalisesti ja moraalisesti ladattu ja vastuullistaa yksilöt uudella tavalla omasta kohtalostaan ja valinnoistaan.

Taloustieteellisestä tiedosta ja ehdotuksista on Ulrich Beckin (1992) analysoimaa *"tieteellistä ylijäämää"*. Taloustieteellistä tietoa on tarjolla niin paljon, erilaista ja ristiriitaista, että päättäjät voivat suodattaa sieltä sellaista, mikä vastaa parhaiten heidän ajattelutapojaan ja on suoraviivaisimmin sovellettavaa. Pekkarinen ja Heinonen (1998) korostavat Suomessa talouspoliittisen virkamiehistön voimistunutta asemaa ja etääntymistä akateemisista ekonomisteista talouden liberalisoinnin myötä. Markus Jäntti on useampaankin otteeseen (mm. 1992) huomauttanut, miten taloustieteellisinä faktoina syötetään "näennäisekonomistisia" väitteitä, jotka eivät vastaa taloustieteen tutkimustuloksia. Maailman arvostetuimpiin ekonomisteihin lukeutuva Paul Krugman on myös suominut "näennäisekonomisteja" poliittisen kartan eri laidoilta. "Vielä rajummin Krugman käy kiinni republikaanien oikean laidan puoskareihin, tarjonnan taloustieteen huijareihin, jotka vaativat suuria veroleikkauksia ja kehtaavat valehdella, että ne muka maksaisivat itse itsensä talouden toimintaa elvyttämällä" (Kangasniemi 1997, 10).

Useimmiten tultaessa ekonomistien mandaatilla julkisuuteen, viesti tuntuu suuntautuvan sosiaalipoliittisia periaatteita vastaan. Valuuttarahasto ja Maailmanpankki ovat painostaneet markkinasuuntautuneita reformeja ympäri maailmaa. Ydinsanoma on, että taloudelliset resurssit pitää suunnata markkinatoimijoille, pois poliittisesta hallinnasta ja julkisil-

ta sektoreilta: tämä maksimoi yhteisen hyvän.[15]

Suositukset eivät tee suomalaista politiikkaa, mutta ne muokkaavat ajattelutapaa ja valmistelevat maaperää. Kansainvälisten puhujien suuhun kierrätetään myös kotimaisen eliitin näkemyksiä, joita esimerkiksi OECD:n maakatsauksia valmistellessa kuunnellaan. Kiertäessään kansainvälisen organisaation kautta ne saavat matkan varrella painoarvoa.

Esimerkiksi OECD:n *Economic Survey* vuodelta 1999 tunnustaa Suomen talouspolitiikan menestyksen. Silti se vaatii edelleen rakennemuutoksia, työmarkkinareformeja, palkkajoustoja ja suurempia palkkaeroja, verotuksen keventämistä, työttömyysturvan tiukentamista, eläkeiän nostamista sekä valtion omaisuuden ja toimintojen yksityistämisen jatkamista.

Julkisen sektorin reformi

> Voidaan perustellusti väittää, että julkisen sektorin muutos Suomessa on 1980-luvun lopulta lähtien merkinnyt todellista reformia valtion ja kuntien hallintorakenteissa ja prosesseissa. Ne meistä, jotka ovat aikanaan tulleet korostaneeksi hallintouudistusten vähäisyyttä tai vähittäisyyttä, ovat saattaneet tehdä toisenlaisen tilannearvion. (Salminen 2000, 105.)

Julkisen sektorin aktiivinen uudistaminen käynnistyi 1980-luvun lopulla, hieman kärkimaita jäljessä. Uudistaminen oli keskeinen tavoite Holkerin hallituksen (1987–1991) modernisaatio-ohjelmassa. Reformi on kiihtynyt asteittain. 1980-luvun alkupuolella Suomi oli vielä jäljessä OECD-maiden keskitasoa, 1980-luvun lopulla jokseenkin keskitasolla ja 1991–1995 uudistusvauhti oli jo keskitasoa edellä. Temmesin ja Kiviniemen (1995, 51) haastattelututkimuksen mukaan korkein virkamiehistö oli vaikutettu uudistusaallosta. Harrinvirran (2000) sanoin parina erillisprojektina alkaneesta hankkeesta on kehittynyt laaja ohjelma.

[15] Viime vuosina Maailmanpankista ja IMF:sta on kuulunut sisäisiä soraääniä, jotka ottavat esille myös kehityksen sosiaalisen ulottuvuuden ja sosiaalisten turvaverkkojen merkityksen (Deacon 1999).

Suomen julkisen sektorin reformia on pidetty vähemmän radikaalina kuin anglosaksisissa maissa toteutettuja. Kuitenkin 1980-luvun aikana "hallinnon uudistamisen näkökulmat ja viiteryhmät muuttuivat pohjoismaisesta hyvinvointivaltiosta kohti kilpailuvaltiomalleja" (Salminen 2000, 105). Leena Eräsaari (2000) kuvaa prosessia käännöksenä ja kääntämisenä, muotina[16] ja jäljittelynä (käännöksestä ks. myös Czarniawska & Joerges 1996); siinä globaalit virtaukset ja opit käännetään Suomeen. Keskeisenä välineenä on "uusi munkkilatina": liikelaitostaminen, yhtiöittäminen, yksityistäminen, management, tulosjohtaminen, tulosbudjetointi, nettobudjetointi, tuloksellisuus, taloudellisuus, tehokkuus, vaikuttavuus, laadunvarmistus, tilivelvollisuus jne. Entiset sanastot otetaan pois, uudet ja keinotekoiset istutetaan tilalle.

Valtionhallinnon reformi

Temmes (1994, 56) ja Harrinvirta (2000) nimeävät valtionhallinnon pääuudistuksiksi kolme projektia:

- pioneerihankkeena ja muurinmurtajana toimi liikelaitosuudistus (valtion liikelaitoslaki voimaan 1.1.1988); sitä jatkoi 1990-luvulla yhtiöittäminen, jolla valtion toimia on siirretty markkinatalouden ja kilpailun piiriin,
- julkisen talouden ja valtio-kuntasuhteen kannalta merkittävin oli valtionosuusuudistus (valtioneuvoston päätös 28.6.1990),
- hallintokulttuurin muutoksen kannalta merkittävin on ollut tulosjohtamisuudistus (käynnistyi vaiheittain 1989).

Näiden ohella keinovalikoimaan on kuulunut markkinoiden toiminta-alueetta laajentavat nettobudjetointi (siis periaatteessa itsekannattavien virastojen muodostaminen), valtion keskusvirastojen lakkauttaminen, julkisten toimintojen ulkoistaminen ja kilpailuttaminen, henkilöstöyritysten ja tilaaja-tuottajamallin edistäminen sekä käyttäjämaksujen käyttöönotto tai korotukset.

[16] Ajatuksen muodista Leena Eräsaari esitti Jyväskylän yliopistossa 8.2. 2001 pitämässään näyteluennossa.

Edellä mainittujen kovien uudistusten ohella on kampanjoitu paremman palvelun puolesta: vuosina 1986–88 valtion- ja kunnallishallinnon yhteistyönä toteutettiin *Parempaa julkista palvelua* -kampanja, vuodesta 1989 palveluhanke. Vuonna 1991 valittiin ensimmäisen kerran hyvän palvelun virasto. Kokonaisvaltaisin laatuhanke tähän mennessä on vuonna 1998 julkistettu julkisten palvelujen laatustrategia. (ks. Koskiaho ym. 1999, 259–260.)

Julkisen sektorin reformi käynnistyi lamasta riippumatta, mutta se kietoutui lamasäästöihin. Lamasta saattoi olla sekä hyötyä että haittaa hallintouudistusten läpiviennille. Yhtäältä uudistukset saivat lisää pontta kriisimielialasta, toisaalta hallinnon modernisaatio leimautui säästöpolitiikaksi. Julkisen sektorin henkilöstöiltä vaadittiin samanaikaisesti paljon, sopeutumista uusiin organisaatio- ja ohjausmalleihin, alituisiin kehittämishankkeisiin, uusien sanastojen ja ajatuskehysten opettelua, myönnytyksiä työehdoissa ja EU-jäsenyyteen valmistautumista.

1990-luku oli *yhtiöittämisen* vuosikymmen. Vuosina 1991–98 yhtiöitettiin yhteensä 17 valtion virastoa, laitosta tai liikelaitosta (Yhtiöittäminen .. 1998, 9). Osa oli ensin 1980-luvun lopulla liikelaitostettu (kuten VAPK, VARK, VTKK).[17]

Suurin osa perustetuista valtionyhtiöistä kuuluu palvelutoiminnan piiriin. Vuonna 1993 Valtion painatuskeskuksesta (VAPK) tuli Edita Oy, Valtion tietokonekeskuksesta VTKK-Yhtymä Oy (myyty sittemmin, TietoEnator), 1994 Posti- ja telelaitoksesta Suomen PT Oy, 1995 Valtion hankintakeskuksesta Kauppatalo Hansel, Valtionrautateistä VR-yhtymä, rakennushallinnosta Engel-Yhtymä ja 1996 VK-työterveydestä Medivire Työterveyspalvelut.

[17] Valtion liikelaitos toimii osittain markkinaehtoisesti. Liikelaitos hallinnoi valtion omaisuutta ja valtio viimekädessä vastaa liikelaitoksen veloista ja vastuista. Liikelaitos on parlamentaarisessa ohjauksessa ja eduskunta voi asettaa sille palvelutavoitteita. Liikelaitokset voivat kuitenkin harjoittaa vapaampaa henkilöstöpolitiikkaa. Valtionyhtiö puolestaan toimii täysin markkinaperusteisesti. Yhtiö on itsenäinen oikeushenkilö, jonka omaisuus, velat ja vastuut ovat yhtiön omia. Henkilöstön asema muuttuu, kun yhtiöitettäessä virkasuhteet muuttuvat yksityisen sektorin työsuhteiksi, yhtiöt siirtyvät yksityisen eläkesektorin asiakkaiksi ja työnantaja liittyy yksityisen sektorin työnantajaliittoon.

Parhaimmillaan tai pahimmillaan jotkut valtion virastot on vajaassa kymmenessä vuodessa ensin liikelaitostettu, sitten yhtiöitetty ja sitten yksityistetty. Leena Eräsaaren (2000) tapaustutkimus rakennushallituksen jakamisesta Valtion kiinteistölaitokseksi ja Engeliksi kertoo miten kovakouraista valtaa, aina laittomuuteen ja niistä tuomittuihin korvauksiin saakka, valtiovarainministeriö käytti prosessissa.

Tulosjohtaminen on ollut suomalaisen valtionhallinnon uudistusaallon selkäranka (Naschold 1995; Niskanen & Salminen 1996). Leena Eräsaaren (2000) tulkinnan mukaan anglosaksinen *management by results, tasks, objectives, performance* kääntyi suomalaiseksi "kamreeriversiokseen". 1980-luvulla "kaikki" opiskelivat uutta kieltä, sanastoja ja ajatusmalleja.[18]

Tulosjohtaminen on ilmeisesti pystynyt murtamaan entisiä toimintamalleja, lisäämään tehokkuutta ja sopeuttamaan säästöihin. Myös sen ongelmat – mekaanisuus, raskaus, tulosyksiköiden eristyminen, tulosmittareiden keinotekoisuus ja vääristynyt ohjausvaikutus, laadun sivuuttuminen – ovat hyvin tiedossa (Salminen & Niskanen 1996; Koskiaho ym. 1999, 265). Eniten kritiikkiä tulosjohtaminen lienee saanut yliopistoista, vaikka suomalainen yliopistolaitos mukautuikin maailmanennätysvauhtia uuteen johtamisajatteluun. Juha Siltalan ohella ainakin Jorma Sipilä ja Paul Lillrank ovat verranneet sitä sosialistiseen suunnitelmaliturgiaan. Julkisen sektorin kehittämishankkeita arvostelevassa puheenvuorossa Siltala (2000) sanoo, ettei hän juuri käytä yliopistoa esimerkkinä, "koska niin absurdeja esimerkkejä ei hevin uskottaisi".

Hallintoreformin ensimmäisen vaiheen (1987–95) ja säästöpolitiikan jälkeen myös Suomessa on haettu tasapainottavia voimia, laadunhallintaa, laadunvarmistusta ja palvelusitoumusajattelua sekä samalla lisää kirkkolatinaa *(ISO-standardit, King's Fund auditointijärjestelmä, balanced scorecard, benchmarking)*. Koskiaho ym. (1999, 261) päättelevät jopa, että kysymys on eräänlaisesta takaisinotosta suhteessa 1980–1990-luvun al-

[18] Santalainen, Vuotilainen ja Porenne kertovat uudistetun oppikirjansa *Tulosjohtaminen uudistuu ja uudistaa* (1988) esipuheessa, että heidän teoksensa ensimmäistä laitosta oli myyty 27 000 kpl (sit. Eräsaari 2000).

kupuolella asetettuun markkinajohteiseen kevyen valtion malliin. Uusi hallintopolitiikka näyttää ruokkivan uusia sanastoja ja hankkeita jatkuvalla vyöryllä, sen jälkeen kun vanhat orientaatiot ja ammattietiikat on ensin siirretty pois paikoiltaan.

Keskusvirastojen lakkauttaminen

Suomessa hallinnon kehittäminen joutui ottamaan kantaa kahteen "ikuisuuskysymykseen", keskusvirastojen asemaan ja alueportaan hallinnon järjestämiseen (*Maailman paras julkinen sektori?* 1993). Keskusvirastojärjestelmä (kuten koulu/opetus-, sosiaali-, lääkintö-, työsuojelu-, asunto- ja rakennushallitus) edusti valtiokeskeistä toimintatapaa ja palveli yhdenmukaisten hyvinvointijärjestelmien luomista koko maan kattavaksi. Ne oli rakennettu valtiojohteisen ja ekspansiivisen yhteiskuntapolitiikan suunnittelu- ja valvontavälineiksi. Keskusvirastot olivat usein laajoja ja vaikutusvaltaisia asiantuntijavirastoja, ja jo historialtaan ne edustivat sosiaalidemokraattista edistystä. Mutta keskusvirastojärjestelmä nieli resursseja ja synnytti jännitteitä kahteen suuntaan, toisaalta ministeriöihin, toisaalta kuntiin, joiden toimintaa ne valvoivat ja ohjasivat.

Oli siis monta syytä lakaista keskusvirastot. Muodollisesti se tapahtui hallinnon hajauttamisen ja kuntien itsehallinnon nimissä. Tavoitteena oli byrokratian ja keskusvallan normiohjauksen vähentämisen; nyt tarvittiin "innovaatioita ja luovuutta eikä käskyjä", ja myös tilaa markkinasuhteille.

Valtioneuvoston periaatepäätös 17.3.1993 linjasi kehityssuunnat. Keskusvirastojärjestelmä sellaisenaan päätettiin lakkauttaa. Aluehallinnossa, missä oli käyty loputon kiista valtionhallintoon kuuluvan lääninhallinnon ja kuntien pohjalle rakentuvan maakuntahallinnon välillä, lähdettiin "keventämään aluehallintoa ja kokoamaan ja siirtämään aluekehitysvastuuta kuntapohjaisille organisaatioille. Mainittu päätös merkitsee myös merkittävää linjausta markkinatyyppisten mekanismien hyväksikäytön eteenpäinviemiselle" (*Maailman paras julkinen sektori?* 1993, 126).

Maakuntapohjaisen aluehallinnon vahvistaminen sai potkua myös EU-jäsenyyden valmistelusta (Koski 2000). Maakunnallisen vallan siirtäminen valtionhallintoon kuuluville työvoima- ja elinkeinokeskuksille

sekä maakuntien liitoille on merkinnyt myös siirtymää hyvinvointipolitiikasta elinkeino- ja tuotantopolitiikkaan, joihin TE-keskusten ja maakuntien liittojen tehtävät keskittyvät. Entisessä aluehallinnossa lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastot sekä kouluosastot olivat tärkeässä asemassa julkisten resurssien ohjaamisessa.

Sosiaali- ja terveysministeriön alalla ensin vuonna 1991 yhdistettiin sosiaalihallitus ja lääkintöhallitus yhdeksi sosiaali- ja terveyshallitukseksi, ja heti perään eli 1.12.1992 tehdyllä päätöksellä sosiaalialan tutkimus- ja kehittämiskeskukseksi (Stakes). Entinen keskusvirasto joutui läpikäymään suuren muutoksen kuntien normiohjauksesta ja valvonnasta kehittämiseen, arviointiin ja tutkimukseen.

Hyvinvointipolitiikan institutionaaliset suojat heikkenivät valtion keskushallinnon tasolla muutenkin kuin keskusvirastojen lakkauttamisen vuoksi. Keskushallinnon (ministeriötason) resursseja, painopisteitä ja yhteiskuntapoliittista valtaa ohjattiin uudelleen (Saari 2001b). Ensinnäkin valtiovarainministeriön rooli budjettikehykset asettavana kuriministeriönä korostui. Hyvinvointivaltion ekspansion kaudella sektoriministeriöillä oli miellyttävä tehtävä suunnitella ja toteuttaa kansalaisten haluamia yhteiskuntapoliittisia uudistuksia. Karsinnan aikakaudella sektoriministeriöt pyrkivät löytämään valtiovarainministeriön niille määräämiä säästöjä. Positiivisesti viritettyjen uudistustenkin oli toteutettava samaa henkeä eli tähdättävä sosiaalipoliittisten resurssien säästämiseen tai uudelleenkohdentamiseen.

Toiseksi yhteiskuntapoliittisessa vallassa tapahtui siirtymä hyvinvointi- tai (uudelleen)jakopolitiikasta tuottavaan eli elinkeino-, teknologia- tietoyhteiskunta- ja innovaatiopolitiikkaan. Tämä näkyi sekä hyvinvointiministeriöiden sisäisenä uudelleenorientaationa tuottaviin kysymyksiin että kauppa- ja teollisuusministeriön aseman vahvistumisena. KTM:n politiikan suunnanmuutos 1970-luvulta on ollut huomattava ja linjassa markkinaehtoistumisen kanssa. Julkisen vallan ohjaamasta rakennepolitiikasta sekä alue- ja yritystuesta on siirrytty toimintaedellytysten luomiseen markkinasektorille (Jääskeläinen 2001).

> Suomessa oli pitkään, vuosikymmeniä, sellaisia hallituksia, joilla oli takanaan eduskunnan kahden kolmasosan enemmistö ja joilla niin muodoin ei ollut mitään ongelmia tavallisten lakien säätämisessä tai muuttamisessa;.. Lainsäädäntö tarkoitti tuohon aikaan hyvinvointivaltion rakentamista, jossa luotiin uusia järjestelmiä ja parannettiin vanhoja etuuksia. Yleistä tarvetta ottaa askeleita taaksepäin ei ollut, vaan harjoitettiin jakopolitiikkaa: taloudellisen kasvun ja veroasteen vähittäisen nousun mukanaan tuomia tuloja ohjattiin menolisäyksiin. (Ranki 2000, 131.)

Aivan tuntemattomia säästöt jo tehtyä lainsäädäntöä purkamalla eivät olleet. Mutta kun lamaa edeltävä hallitus ylikuumenemisen hillitsemiseksi kaavaili säästöjä, vastaan tulivat institutionaaliset esteet. Lainmuutoksia edellyttävät säästöt, kuten yleensä menoihin vaikuttavat lait, vaativat kahden kolmasosan enemmistön eduskunnassa. Vaikka lepäämäänjättämissäännöstö oli jo lientynyt, niin yksi kolmasosa saattoi äänestää lain lepäämään seuraaville tai vaalien jälkeisille valtiopäiville. Ranki (2000, 137) ei ole vakuuttunut siitä, miten vakavasti hallitus pyrki lepäämäänjättämissäännösten muuttamiseen ja siis säästöpolitiikan ehtojen helpottamiseen. Joka tapauksessa se ei onnistunut.

Säästölakien säätäminen helpottui, kun lakiehdotusten yleinen lepäämäänjättämismahdollisuus kumottiin laman oloissa lokakuussa 1992. Valtiopäiväjärjestykseen jätettiin kuitenkin säännös, jonka mukaan kolmasosa eduskunnan jäsenistä saattoi edelleenkin lykätä lakia, joka olisi heikentänyt toimeentulon lakisääteistä perusturvaa. Tällä lepäämäänjättämismahdollisuudella oli laman aikana sosiaalista perusoikeutta muistuttava heikennyskieltovaikutus. Perustuslakivaltiokunta tulkitsi, mikä oli toimeentulon lakisääteistä perusturvaa ja heikensikö lakiesitys turvaa siinä määrin, että lain voisi äänestää lepäämään.

Lepäämäänjättämismahdollisuus kumottiin perusoikeusuudistuksen tullessa voimaan vuonna 1995 (Tuori 2000, 196). Vaikka kumoamisen oikeutti laman aiheuttama välitön säästötarve, se vastaa yleisemminkin hyvinvointivaltion laajenemisen jälkeisen ajan henkeä. Yhdessä lepäämäänjättämismahdollisuuden poistamisen ja perusoikeusuudistuksen piti siirtää Suomi enemmistödemokratiaan, joka pystyy mukautumaan julkisen

talouden kriisiin tai supistamiseen, mutta jossa perusoikeussäännöstö velvoittaa suojelemaan haavoittuvia ryhmiä ja ylipäänsä parantaa yksilöiden mahdollisuuksia vedota oikeuksiensa tueksi välittömästi perusoikeussäännöksiin.

Vuonna 1995 toteutettua perusoikeusuudistusta oli valmisteltu pitkään. Hallitusmuotoon sisällytettiin kansalaisten TTS-oikeudet, siis sosiaalis-taloudellisia oikeuksia. Uusitut säännökset siirrettiin maaliskuun alussa 2000 voimaan tulleeseen perustuslakiin. Perustuslain 19. (ensin hallitusmuodon 15.) pykälässä todetaan muun muassa, että

> Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.
>
> Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.
>
> Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Tuori (2000, 201–237) tulkitsee, että perusoikeudet velvoittavat laajasti julkista valtaa (ei vain valtiota). Säännökset on tarkoitettu oikeudellisesti velvoittaviksi; ne eivät ole pelkästään ohjelmaluonteisia. Yleensä ne eivät anna yksilölle subjektiivisia oikeuksia. Poikkeus on ihmisarvoisen elämän edellyttämä oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, johon voidaan vedota, vaikka tavallisessa lainsäädännössä ei olisi sitä vastaavia etuuksia.

Ensimmäisen momentin on tulkittu viittaavan yksilölliseen tarveharkintaan ja toimeentulotuen tasoiseen turvaan, toisen taas edellyttävän syyperusteista toimeentuloturvaa luetelluissa tilanteissa. Tuorin tulkinnan (2000, 226) mukaan toisen momentin "perustoimeentulon turva" merkitsee itsenäisiä etuuksia ja korkeampaa turvan tasoa kuin ensimmäisen momentin "oikeus välttämättömään toimeentuloon". Tämä tarkoittaa, että luetelluissa tilanteissa yksilöillä tulee olla oikeus muuhunkin sosiaaliturvaan kuin toimeentulotukeen ja että kyseessä olevan turvan tason tulee olla toimeentulotukea korkeampi. Käytännössähän toimeentu-

lotuki paikkaa perustoimeentulotukietuuksien matalaa tasoa. Tätä ei kuitenkaan voi välttämättä pitää valtiosääntöoikeuden vastaisena, sillä toimeentulotuki tähtää enempään kuin vain "vähimmäistoimeentulon takaamiseen".

Perustuslaki asettaa julkiselle vallalle yleisen velvollisuuden turvata perusoikeuksien toteutuminen. Kuten Tuori (2000, 204) sanoo, niin "sosiaaliset perusoikeudet sisältävät dynaamisen, sosiaaliturvajärjestelmien kehittämiseen viittaavan ulottuvuuden". Niillä on siis toimeksiantovaikutus, kun ennen perusoikeusuudistusta sovellettu lepäämäänjättämissääntö sisälsi vain heikennyssuojan. Perusoikeuksilla on myös heikennyskieltovaikutus. Tavallisella lainsäädännöllä ei voida heikentää etuuksia tavalla, joka on ristiriidassa niiden kanssa.

Peruskysymykseksi tuli, missä määrin julkisen talouden rahoitusvaikeudet oikeuttavat heikentämään sosiaaliturvaa tavalla, joka rajoittaa yksilön perusoikeuksia. Jo lain esitöissä tehtiin selväksi perustoimeentuloturvaa koskevasta pykälästä, että "ehdotettu säännös ei .. tarkoita turvata nykyisin tavallisella lailla määriteltyjä yksittäisiä etuuksia tai tällaisten etuuksien tasoa sellaisenaan" (Tuori 2000, 179). Julkisen talouden resurssit määrittelevät sen, mikä on "välttämätön" tai "perustoimeentulon" turva.

Täten perusoikeudet eivät ole olleet esteenä sosiaalipolitiikan karsinnalle. Perustuslakivaliokunta ei ole yhdessäkään lausunnossaan päätynyt siihen, että lainmuutos olisi perustuslain kanssa ristiriidassa siksi, että etuuden taso ei täyttäisi toisen momentin vaatimuksia. Sosiaalisten perusoikeuksien olemassaolo ei 1990-luvulla estänyt perusturvaetuuksien leikkauksia, sairausvakuutuksen päivärahan tekemistä tulottomille tiukasti tarveharkintaiseksi, toimeentulotuen heikennyksiä tai työstä kieltäytyjien toimeentulotuen alentamista. Kansalaiset tuskin kokevat 1990-luvun jälkeen, että he olisivat olleet uudella tavalla hallitusmuodon tai perustuslain suojaamia.

"Yksilöiden mahdollisuus vedota oikeuksiensa tueksi välittömästi perusoikeussäännöksiin" edustaa hyvinvointiajattelun liberalistista trendiä sekin. Pohjoismainen ajattelu tai sosiaalidemokraattinen traditio on nähnyt hyvinvointipolitiikan luokkien, alueiden ja sukupuolten välisen tasa-arvon ja solidaarisuuden valossa, ei itsensä omistavan yksilön varustamisena perustuslain tasoisin oikeuksin (van Steenbergen 1994). Yksilön oikeudet turvaava perustuslaki on puolestaan amerikkalaisen yhteiskunnan kulmakivi niille, jotka osaavat ja pystyvät lakia käyttämään ja hakemaan oikeutensa oikeusistuinten kautta.

Sosiaalidemokraattisen ajattelun vaihtaminen liberalistiseen näkyy muissakin yksityiskohdissa. Suhteessa kuntiin valtio käyttää yhä enemmän jälkikäteistä oikeudellista kontrollia (Niskanen 2000, 268–269). Perusturvalautakunta valvoo sosiaali- ja terveyspalvelujen asianmukaisuutta. Terveydenhuollon oikeusturvakeskus valvoo terveydenhuollon henkilökunnan toimintaa. Valta näyttää muuttuneen etukäteissuunnittelusta jälkikäteiseksi palvelun varmistamiseksi. Niskanen kutsuu tätä siirtymäksi *ex ante* -vallasta *ex post* -valtaan. Määräysten sijaan *ex post* -valta tuottaa korvauksia, tuomioita ja suosituksia.

Valtio ja kunta

Kunnat valtion ohjaukseen

Keskus- ja paikallishallinnon, valtion ja kuntien suhteet vaihtelevat Euroopassa paljonkin. Silti liki kaikkialla, ei vain Suomessa, hyvinvointivaltion ekspansio laajensi kuntasektoria, sen henkilökuntaa, menoja ja hallinnollista valtaa (Bennet 1993). Yhdenvertaisuuden tavoitteen ohjatessa hyvinvointipalvelujen luomista alkoi paikallishallinto näyttää enemmän valtiollisesti päätettyjen palvelujen professionaaliselta tuottajalta kuin paikallisen yhteisön itsehallinnolliselta elimeltä. 1990-luvun käänteeseen saakka valtio alisti kuntaa valtaansa välineinään taloudellinen, ideologinen, hallinnollinen ja professionaalinen ohjaus (Kröger 1998, 54). Juhani Nummelan (1998, 69) kärjistyksen mukaan kunta nähdään ministeriöissä keskitetyn hyvinvointipolitiikan "jakokätenä".

Kunta, paikallisyhteisö, on valtiota vanhempi sosiaalipolitiikan toimija. 1950-luvulle saakka säästäväisyys ja alhainen veroäyri olivat kuntien toiminnan keskeisiä arvoja ja onnistumisen mittareita (Rönkkö 2000, 196). Tilanne muuttui, kun kunnat valjastettiin hyvinvointivaltion toi-

meenpanijoiksi ja kuntasektorin käyttämä osuus julkisen sektorin ja koko kansantalouden resursseista kasvoi.

Teppo Kröger (1997) on erottanut neljä tapaa, joilla valtio on ohjannut kuntia. Ideologian tasolla valtio on pyrkinyt vaihtamaan paikalliset vanhakantaiset ideologiat modernimpiin. Valtio sai uudet hallinnolliset resurssit levittää moderneja oppeja ja valvoa kuntia, kun sosiaalihallitus perustettiin uudestaan vuonna 1968 ja lääninhallituksiin vuonna 1971 sosiaali- ja terveysosastot. Niille siirrettiin 1970-luvulla kuntien saamien valtionosuuksien maksatus ja valvonta, ja niiden asemaa vahvisti edelleen Valtava-uudistus (1984), sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisvaltaisen suunnittelujärjestelmän valvonta. Professionalistisella strategialla, ammattilaisten koulutuksella, valtio on saanut liittolaisia kuntien sisälle.

Tehokkain valtionhallinnon väline kuntien ohjailemiseksi on kuitenkin kuntien toiminnan rahoitus. Kuntia ei olisi voinut houkutella tai velvoittaa hyvinvointivaltion toimeenpanijoiksi ilman valtion taloudellista tukea. Systemaattinen palvelujen kasvun tukeminen alkoi 1960- ja 1970-luvuilla. Alueellisesti kattavien hyvinvointipalvelujen syntyä vauhdittamaan muotoiltiin kuntien kantokyvyn mukaan porrastettu valtionapujärjestelmä. Valtionapujärjestelmällä oli keskeinen merkitys palvelujen luomiselle ja kuntien toimintaedellytysten tasoittamiselle. Palvelujen kehitystä ohjattiin yksityiskohtaisella sektorisuunnittelujärjestelmällä. Valtakunnallisen kokonaissuunnitelman puitteissa se palkitsi kuntia palvelujen laajentamisesta. Tällä politiikalla valtio onnistui synkronisoimaan erilaiset ja eritahtiset kunnat (Kröger 1997, 52–57). Kunnat saivat liki monopolin koulutus-, terveys- ja sosiaalipalvelujen tuotannossa.

Takaisin itsehallintoon

Valtion tiukka kuntien ohjaus ja menoperusteinen valtionapujärjestelmä palveli hyvinvointivaltion ekspansiota sekä yhdenmukaisen palvelujärjestelmän luomista. Hyvinvointipalvelujen sijoittuminen ympäri maata ylläpiti elämää maaseudulla ja hidasti aluerakenteen muutosta (Pyy 1998). Kunnat olivat luopuneet vanhasta säästäväisyyttä korostavasta toimintalinjastaan. Kuntien talouden vakavaraisuus heikkeni 1980-luvulla

osin valtion asettamien velvoitteiden, osin kuntien oman käyttäytymisen vuoksi. Luottoboomin oloissa ne innostuivat nostamaan palvelutasoaan ja investoimaan kunnalliseen rakentamiseen (Allén 1993).

Valtion ja kuntien suhteessa heiluri kääntyi 1980-luvulla. Kunnat pyrkivät palauttamaan itsehallintoaan, ja yleinen hajautusideologia suosi käännettä. Itsehallinnon laajentamista kokeiltiin muun muassa vapaakuntakokeiluin. Valtion ja kuntien suhteen uudelleenmäärittelystä tuli olennainen osa suomalaista julkisen sektorin reformia.

Suunnanmuutos vietiin loppuun 1990-luvulla uudella kuntalailla (1993), keskusvirastojen lakkauttamisella, valtionosuusjärjestelmän uusimisella (1993, 1996–1997) ja aluehallinnon remontilla. Uusi kuntalaki mahdollisti vain rajoitetun kuntien ohjaamisen. Lääninhallitusten valvontatehtävät ovat paljolti muuttuneet palvelujen arvioinniksi, tilastoanalyysien tuottamiseksi ja neuvonnaksi.

Vuonna 1993 voimaan tullut ja vuosina 1996–1997 hienosäädetty valtionosuusjärjestelmä on muutoksen ydin. Valtionapujärjestelmän rakenteen uudistus heijasti halua korostaa kuntien vastuuta ja toisaalta siirtymistä "hyvinvointivaltion laajennusvaiheesta rajoitus- ja jopa supistamisvaiheeseen" (Helin ja Oulasvirta 2000, 112). Muutoksen tarkoitus oli kannustaa kuntia taloudellisuuteen, vähentää valtionapumenoja ja lisätä valtion menojen hallittavuutta.

Vanha valtionapujärjestelmä oli tehtäväkohtainen ja kustannusperusteinen. Osuuksia ja avustuksia oli paljon ja niiden perusteet kirjavia, kuntien kantokykyluokitus teknisesti monimutkainen ja kuntien manipuloitavissa, valtionapujen hakemiseen, myöntämiseen ja maksamiseen liittyi työläs ja yksityiskohtainen tarkistusmenettely. Oli siis paljon syitä uudistaa järjestelmää. Uudistusprosessi käynnistyi hyvissä ajoissa ennen lamaa, mutta järjestelmän käyttöönotto ajoittui synkimpiin lamatunnelmiin.

Vuoden 1993 järjestelmä oli entisen kustannusperusteisen sijasta laskennallinen. Järjestelmä sisälsi yleisen valtionavun, mikä tähtäsi veropohjan tasaamiseen ja muuhun yleiseen tukeen sekä sektorikohtaiset valtionavut, jotka annettiin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetus- ja kulttuuritoimeen tehtäväkohtaisilla laskennallisilla kriteereillä. Ennen kuntainliitoille (kuntayhtymille) maksetut valtionavut alettiin suorittaa suoraan kunnille. Laskennalliset kriteerien mukaan kuntien omat menot

eivät enää vaikuttaneet valtionavun määrään vaan se jaettiin ikäryhmien koon, kunnan asukastiheyden ja pinta-alan, työttömyysasteen ja sairastavuuden perusteella (Helin & Oulasvirta 2000; Laasanen 1999). Valtiolle järjestelmä oli hallittavampi, koska yksittäisten kuntien menopäätökset eivät enää vaikuttaneet suoraan valtionapumenoihin. Luopuminen tehtäväkohtaisista valtionavuista merkitsi sitä, että valtion mahdollisuus ohjata ja valvoa kuntien toimintaa kaventui olennaisesti.

Kunnille uusi järjestelmä tarjosi toisenlaisen kannustinjärjestelmän kuin edeltäjänsä, toimintojen laajentamisen sijasta se palkitsi säästäväisyydestä.

Järjestelmää hiottiin vielä vuosien 1996–97 uudistuksilla. Vanha kantokykyluokitus poistettiin laskentaperusteista. Kuntien välinen verotulojen tasaus tehostui tavalla, joka teki järjestelmästä joillekin "maksajakunnille" pikemmin kuntien tuloja uudelleenjakavan kuin palveluja rahoittavan välineen (Helin & Oulasvirta 2000, 113).

Kunnista kriisin toimeenpanijat

Kuntien vakavaraisuus oli heikentynyt 1980-luvulla. Lama ja kuntien verotulojen kasvun hidastuminen sai kunnat kriisitunnelmiin. Kunnat onnistuivat kuitenkin hätäjarrutuksen ansiosta, lykkäämällä investointeja, karsimalla henkilöstö- ja muita käyttömenoja, tasapainottamaan omaa talouttaan (Hänninen 1995, 116).

Uutta valtionapujärjestelmää oli vastustettu, koska sen arveltiin olevan alttiimpi leikkauksille. Helin ja Oulasvirta (2000) arvelevat kuitenkin valtiontalouden ongelmien olleen sitä suuruusluokkaa, että leikkauksia olisi tehty järjestelmästä riippumatta. Vedoten kuntatalouden tasapainoisuuteen ja omaan velkaantumiseensa valtio laittoi kunnat finanssikriisin toimeenpanijoiksi. Kuntien valtionosuuksia on leikattu yli 14 miljardia (Laasanen 1999, 65; *Julkisen talouden näkymiä ja haasteita* 1998); tätä tosin kompensoitiin poistamalla kuntien maksut Kelalle. Valtionosuuksien leikkaus oli suurin yksittäinen säästöerä valtion menoissa. Helin ja Oulasvirta katsovat leikkausten vaikuttaneen kuntiin enemmän kuin järjestelmän rakennepiirteiden uudistamisen. Kun valtion osuus kuntien menoista kasvoi

tasaisesti vuodesta 1960 vuoteen 1993 (yli 40 prosenttiin kuntien menoista), tämän jälkeen osuus putosi muutamassa vuodessa 1950- ja 1960-luvun vaihteen tasolle (25 prosenttiin) (*Julkinen talous 2000-luvulla* 1998).

Kun pääoma- ja yhteisöverotus uudistettiin perusteellisesti vuonna 1993, kuntien tulopohjan säilyttämiseksi tietty osa yhteisöveron tuotosta osoitettiin kunnille (Pekkarinen 2001, 19–20). Yhteisöveron jakoperusteet uudistettiin vuonna 1999. Periaatteena on nyt, että yritystoimintaan liittyvä erä jaetaan kunnille niissä toimivien yritysten maksaman yhteisöveron perusteella.

Hyvinvointipalvelujen rahoitus on siirtynyt enemmän kuntien oman rahoituksen varaan. Kuntien resurssit kasvoivat vuoteen 1995 saakka. Sen jälkeen kokonaisresurssit ovat supistuneet kuntien verotulojen kasvusta huolimatta.

Merkittävin osa kuntien tuloista koostuu nyt kunnallisesta tuloverosta ja yhteisöverosta. Jälkimmäisen ongelma on epätasainen ajallinen ja alueellinen tuotto, ja tällaisena se tasausmekanismeista huolimatta sopii huonosti hyvinvointipalvelujen rahoittamiseen. Kuntien rahoituspohjan siirtymä valtionosuuksista omiin verotuloihin viestii, että kunnat on asetettu tilivelvollisiksi oman paikkakuntansa taloudellisesta menestyksestä, kyvystä hankkia yrityksiä ja luoda työllisyyttä. Tulopohjan varmistamiseksi kunnat panostavat elinkeinopolitiikkaan ja työllisyyteen, ja tuottava politiikkaa painottuu niin kuin valtion keskushallinnossakin.

Kuntien talous meni 1990-luvulla vuoristorataa: yksittäisellä kunnalla on välillä mennyt huonommin, välillä paremmin. Vuoristoradan taustalla ovat paljolti valtion ratkaisut (Helin & Oulasvirta 2000, 123–125). Synkimmät kuntatalouden ennusteet eivät ole toteutuneet. Vuosina 1997–98 vuosikatteeltaan miinusmerkkisiä kuntia oli 71–72. Helin ja Oulasvirta pitävät myönteisenä sitä, ettei maahan ole muodostunut pysyvästi muita heikommassa asemassa olevien kuntien joukkoa.

Kunnat ovat ottaneet opikseen, pyrkineet talouden tasapainoon ja tulevaisuuteen varautumiseen. Tähän tähtäsi myös lisääntynyt valtiovallan informaatio-ohjaus. Sisäasiainministeriö alkoi käyttää kuntien talouden seurannassa hälytyskellona niin sanottua talouslukua ja sen saatua arvostelua uusiksi välineiksi on kehitelty rahoitus- ja järjestelyvaraa (Helin 1999; Kallio 1999). Säästömentaliteetti iskostui kuntiin niin hyvin, että

taloudellisen tilanteen helpotuttua kuntia syytellään siitä, että niissä "jäi lama päälle" tai "jalka jarrupolkimelle".

Desentralisoitu hyvinvointijärjestelmä, taloudestaan vastuussa olevat kunnat, toteutti säästöt tehokkaammin kuin keskitetty systeemi olisi voinut toteuttaa.

Hyvinvointipalvelujen rahoituspohja on keskeinen konflikti valtion ja kuntien välillä. Kunnat ja valtio ilmoittavat pyrkivänsä "yhteiseen toimintakulttuuriin" ja talouden yhteensovittamiseen tietyin instituoiduin menettelyin. Tällaisena toimi aikaisemmin järjestelyasiakirja, nykyään kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta (Alanen 2000). Yhteistyössä on kuitenkin ongelmia, samoin kuntien keskinäisessä rahanjaossa. Selvitysmies Jukka Pekkarinen jätti 18.1.2001 esityksensä kuntien peruspalvelujen rahoituksesta. Välitön reaktio oli maksumiehiksi kaavailtujen pääkaupunkiseudun kuntien kiukkuinen reaktio.

Uusi hallintopolitiikka kunnissa

Hyvinvointipalvelujen tuotannon säätely on siis paikallistunut (Pyy 1998) tai kuntien oma valta lisääntynyt. 1980- ja 1990-luvuilla valtionhallintoon vyörytettiin uudet ohjaus- ja johtamisopit. Kunnat päättävät itsenäisesti johtamismalleistaan, mutta 1990-luvulla kuntien keskusjärjestöt, ohjausjärjestelmät, koulutus, valistus ja konsulttikunta levittivät saman julkisjohtamisen ideologian myös kuntiin. Pohjoismaissa kuntien uudistuspolitiikka kumpuaa byrokratiakritiikistä (Klausen & Ståhlberg 1998) ja tähtää – samoin kuin valtionkin tasolla – julkisen palvelutuotannon supistamiseen, yksityistämiseen ja yritysmallien käyttöönottoon.

Krister Ståhlberg (1998) on verrannut suomalaisten ja ruotsalaisten kuntien sopeutumista 1990-luvun taloudelliseen ahdinkoon. NPM:n *(new public management)* mukainen arsenaali – yhtiöittäminen, yksityistäminen, tulosyksiköittäminen, ulkoistaminen, palvelujen sisäinen hinnoittelu, kilpailuttaminen, yhteistyö kolmannen sektorin kanssa – on ollut käytössä kummassakin. Ståhlberg pitää tuloksia yllättävinä. Vaikka NPM on ollut Suomessa vähemmän esillä keskusteluissa kuin Ruotsissa, managerismia ja markkinasuuntautumista esiintyy Suomessa enemmän.

Suurin ero syntyy ulkoisessa kilpailuttamisessa. Paitsi markkinasuuntautuneita ratkaisuja myös hallinnon rationalisointia (kuten lautakuntien yhdistämistä ja lakkauttamista) ja henkilöstösäästöjä (sijaiskieltoa, lomautuksia, palkattomia vapaita, velvoitetyöllistämistä) on Suomessa käytetty enemmän. Ståhlberg (1998, 291) päättelee, että henkilöstöä on kohdeltu Suomessa kovemmalla kädellä. Silti Ruotsissa säästöpolitiikka koetaan raskaampana.

Vaikka kilpailuttaminen on Suomen kunnissa yleistynyt, sen seurauksista tiedetään vähän. Kähkönen (2000) on tutkinut siivous- ja ruokapalvelujen kilpailuttamista. Tulokset ovat aika mutkikkaita. Ne kertovat ainakin sen, että sellaisia kilpailulle asettuja tavoitteita kuin tehokkuus, responsiivisuus, valinnanmahdollisuus ja oikeudenmukaisuus ei ole välttämättä saavutettu. Kuntaorganisaatio ja sen päätöksenteko on tilaaja-tuottaja-mallia kompleksisempi. Kansainvälinen tutkimustieto on ristiriitaista; eri osapuolet (tilaaja, tuottaja, yritys, henkilökunta, ay-liike, asiakas) kertovat sen eri tavoin.

Niskanen (2000) luonnehtii tämän vuosituhannen alun palvelujärjestelmän olevan "liberalisoitu, desentralisoitu kunnan, kuntayhtymien, valtion paikallishallinnon organisaatioiden, yritysten, konsulttien, kolmannen sektorin ja ylikansallisten organisaatioiden muodostama informaatio-ohjattu kokonaisuus". Siitä huolimatta palvelujärjestelmään ei tullut niin radikaaleja muutoksia kuin monet odottivat. Kun yksityistämiselle ei enää ollut poliittisia jarruja, on julkisen hyvinvointipalvelujärjestelmän suuri jatkuvuus sitä merkittävämpää (myös Lehto & Blomster 2000, 175). Se viestii olennaisista institutionaalisista, poliittisista ja sosiaalisista esteistä.

Uudella vai vanhalla hallintarakenteella?

> Radikaalitkin muutokset palvelujärjestelmässä ovat olleet mahdollisia ilman, että palvelujärjestelmän hallinnan perusteissa olisi tehty radikaaleja ratkaisuja kilpailun ja markkinoistamisen suuntaan.. Pikemminkin talouskriisin synnyttämät välttämättömyydet loivat edellytykset sille, että suhteellisen perinteinen julkinen hallinto, tulosjohtamisideologialla ja heikentyneellä valtion määräysvallalla täydennettynä toteutti merkittäviä muutoksia. Voidaan siis päätellä, että ainakin poikkeuksellisen

> kovien taloudellisten paineiden alla myös perinteinen hallinto kykenee merkittäviin muutoksiin. (Lehto & Blomster 2000, 182.)

Olen käsittänyt ja esittänyt julkisen sektorin uudistuksen olennaisena osana nelivaiheista transformaatiota kohti markkinaehtoisempaa ja globaalimpaa maailmaa, samoin kuin olennaisena osana jälkiekspansiivisen regiimin rakentamista.

Sosiaalipolitiikan ulkopuolisilla, "ei-hyvinvointivaltiollisilla alueilla" muutos Suomessa onkin ollut syvä niin valtion kuin kuntien tasolla; valtion virastoja on liikelaitostettu, yhtiöitetty ja yksityistetty, samoin kuntien teknisen sektorin organisaatioita (energia, sähkö, vesi).

Kuten Lehto & Blomster (2000, 161) huomauttavat, niin yleisesti ajatellaan, ettei perinteinen julkinen hallinto kykene hillitsemään julkisten menojen jatkuvaa kasvua, vaan tarvitaan enemmän kilpailua ja muita markkinaelementtejä sisältävä hallintajärjestelmä. Kuitenkin Suomessa sosiaali- ja terveyspalvelujen karsinnan toteutti suhteellisen perinteinen hallinto kovien taloudellisten paineiden alla. Lehto[19] huomauttaa, että varsinaiset sosiaalipoliittiset laitokset (Kela, työeläkelaitokset ja suuri osa kunnallisista hyvinvointipalveluinstituutioista) selvisivät aika pienin uuden hallintopolitiikan mukaisin muutoksin. Sen sijaan Lehto esittää hypoteesin, että valtion ja kuntien toimintojen markkinaistaminen ja yksityistäminen on voinut muuttaa eliittiryhmien sisäistä rakennetta ja voimasuhdetta. Valtion ja kuntien virastojen ja laitosten julkiseen sektoriin samastunut emerituspoliitikkojen eliitti on vaihdettu markkinahenkisiin "uusiin poikiin".[20]

[19] Tästä Juhani Lehto on huomauttanut käsikirjoituksesta antamassaan palautteessa.

[20] Tämä ei ole Lehdon ilmaus, vaan Wendy Larner (1996) käyttää sitä Uuden-Seelannin reformin toteuttajista ja hyötyjistä.

HALLINTA EU:N JA RAHALIITON KAUTTA

EU hallinnan rakenteena

"Suomi ytimeen"

Suomen ydineliiteille integroituminen EU:iin ja tiivis verkostoituminen globaaliin markkinatalouteen olivat 1980- ja 1990-luvun prioriteetit, jotka menivät muiden näkökohtien edelle. Ne myös määrittelivät tulevaisuuden optiot (Hänninen 1998, 247–248). EU-jäsenyydessä ei-kannasta kyllä-kantaan siirryttiin ylhäältä ohjatun prosessin tuloksena (Kosonen 1998, 221). Keskeistä oli sitoa yhteiskunnalliset eliitit ulkopoliittisen johdon linjavetoihin. Vasta tämän jälkeen käännyttiin kansalaisten puoleen. Vaikka EU-päätös oli kansalaisille vaikea asia, eliittien onnistui "euromyllytyksen" jälkeen hankkia kansalaisten enemmistön tuki jäsenyydelle (Kivikuru 1996).

Sekä EU- että EMU-prosessissa keskeiset suomalaiset perustelut ovat korostaneet taloutta ja pääsyä "yhteisiin neuvottelupöytiin", vaikuttamaan asioihin sisältäpäin. EU-jäsenyys oli lisäksi selvästi myös turvallisuus- ja identiteettipolitiikkaa ("kuulumme länteen"). Myös kansalaisille EU ja EMU olivat identiteettiprojekteja, kysymyksiä siitä, mihin kuulumme. Hänninen (1998, 249) toteaakin, että 1990-luvun politiikat (rahapolitiikka, EU, EMU) heijastavat kansallisen turvallisuuspolitiikan ja "valtion järjen" prioriteetteja pikemmin kuin uusliberalistista pyrkyä.

Kun Suomessa arvioidaan Euroopan integraatiota, näkökulma on usein sellainen, jossa EU tai EMU ovat ulkoisia voimia, jotka aiheuttavat Suomessa uusia sopeutumispaineita. Mielekkäämpää on katsoa EU:a ja EMU:a jäsenmaiden yhteisenä hallinnan rakenteena, johon Suomi osallistuu. On kysyttävä, millaista hallintaa ja millaista kehitystä EU:n avulla voi saada aikaan. EU:n "missiona" tai tehtävänä on Euroopan taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen tuottaminen globalisaation oloissa. EU on yhtäältä osa ylikansallistumista, rajojen ylittämistä ja kansainvälisen kilpailun tiukkenemista. Sisämarkkinat vapaine pääoma- ja työvoimamarkkinoi-

neen ja kilpailulainsäädäntöineen ovat tämän kehityksen tunnusmerkki. Toisaalta EU on alueellinen blokki, jonka voi tulkita vastaukseksi globalisaation haasteisiin ja yritykseksi hallita sitä (Kosonen 1999b, 96).

Myös rahaliitto heijastaa tätä kaksinaisuutta. EMU on osa rahoitus- ja pääomamarkkinoiden globalisaatiota; EMU:n ensimmäinen vaihe vei loppuun rahamarkkinoiden liberalisoinnin EU-maissa. EMU:n ajatellaan kuitenkin muodostavan myös vastavoiman vapaiden pääomaliikkeiden synnyttämälle epävakaudelle. Yhteisvaluutan oloissa yksittäisen maan valuuttaan kohdistuvilla odotuksilla ei voi enää keinotella. Kiinteät valuuttakurssit ovat siis yritys suitsia markkinavoimia, mutta syvempää sääntelyä vaativien mielestä se on kovin kapea yritys (Streeck 1996; Boyer & Drache 1996).

Millainen poliittinen systeemi ja millainen hallinnan väline EU:sta on tullut tai tulossa? Poliittisena rakenteena EU on fragmentoitunut ja mutkikas (Laffan 1998; Leibfried & Pierson 1992; 1995). Se tuskin voi olla koskaan valmis vaan on "tulemisensa prosessissa". Hooge ja Marks (1999) kiinnittävät huomion siihen, että 1980- ja 90-luvuilla yhteisö on politisoitunut. Päätöksenteko on siirtynyt teknokraattisesta ja elitistisestä kohti politisoitua ja osallistavaa päätöksentekoa. Näin kiistat yhteisön/unionin luonteesta ja tehtävästä ovat voimistuneet.

Kahden projektin taistelu

Muotoutumassa olevasta eurooppalaisesta poliittisesta maisemasta taistelee kaksi projektia, uusliberalistinen ja säännellyn kapitalismin projektit (Hooge & Marks 1999, 74–97). Edellistä tavoittelee Iso-Britannia, jälkimmäistä Ranska, mutta kysymys on myös kansallisen ja ylikansallisen, oikeistolaisen ja vasemmistolaisen yhteenotoista. Streeck (1996) tarkoittaa suunnilleen samaa katsoessaan, että EY/EU:ssa on koko sen historian ajan vallinnut ristiriita kahden vaihtoehtoisen yhteiskuntapolitiikan välillä, yhteisten markkinoiden muodostuksen ja ylikansallisen hyvinvointivaltion. Pohjoismaissa, kuten Hooge ja Markskin (1999, 84) toteavat, euroskeptisismi tai federalismin pelko vallitsee niin oikealla kuin vasemmalla.

Kumpikin kehityssuunta hyväksyy talouden yhdentämisen ja markkinaintegraation. Ne olivat välttämättömiä vastauksia kansallisen keynesi-

läisyyden rajoihin. Erilaiset näkemykset koskevat sitä, miten markkinoita tulee hallita, millaisen poliittisen arkkitehtuurin ne tarvitsevat.

Uusliberalistinen projekti pyrkii eristämään markkinat poliittisilta väliintuloilta. Se yhdistää Euroopan laajuiset vapaat markkinat minimaaliseen yhteiseurooppalaiseen säätelyyn, hylkää Euroopan tasoiset demokraattiset elimet ja painottaa EU:a hallitusten välisenä yhteistyönä. Vapaan markkinakilpailun toteutuminen sen sijaan asetetaan ylikansalliseen valvontaan niin, että kansalliset hallitukset eivät voi sitä rajoittaa. Uusliberalistinen projekti rajoittaa myös kansallisesti ankkuroituneiden ryhmien, kuten ammattijärjestöjen tai ympäristöliikkeen, mahdollisuuksia painostaa omia hallituksiaan sääntelyn lisäämiseen. Sen sijaan projekti yllyttää kansallisia hallituksia kilpailemaan vapaasti liikkuvista tuotannontekijöistä ja luomaan niiden kannalta houkuttelevia olosuhteita (kuten matalaa verotusta tai joustavaa työlainsäädäntöä).

Uusliberalistinen projekti on vähemmistön projekti, mutta nämä vähemmistöt ovat sitäkin strategisempia eliittejä, eurooppalaisten monikansallisten yhtiöiden johtoa, valtaosa UNICE:n (teollisuustyönantajien yhteistyöjärjestön) jäsenistä, finanssimarkkinoiden ja pankkien edustajia, erilaisia lobbausryhmiä ja aivoriihiä, liberaaleja ja oikeistopuolueita, mielipidejohtajia (The Economist), myös EU-komission direktoraatteja, esimerkiksi kilpailuvirasto DG IV, mihin 1980-luvulla rekrytoitiin markkinauskovaisia.

Uusliberalistit ovat yhdistäneet taitavasti taloudellista kansainvälisyyttä ja poliittista nationalismia. Uusliberalistien etuna on, että useimmissa tapauksessa heille riittää *status quo*, ja se on EU:n kaltaisessa päätöksentekorakenteessa helpompi saavuttaa kuin muutos. Kansallisvaltioiden pyrkimys suojella suvereenisuuttaan ja omia resurssejaan kääntyy uusliberalistisen projektin puolelle. EU:n kaltaista rakennetta on helpompi käyttää kaupan esteiden purkamiseen kuin yhteisen yhteiskuntapolitiikan luomiseen.

Säännellyn kapitalismin projekti ehdottaa markkinoita edistävää, tukevaa ja rajoittavaa säännöstöä, jolla luotaisiin sosiaalidemokraattinen dimensio eurooppalaiseen hallintaan. Projekti pyrkii syventämään EU:a ja vahvistamaan sen kykyä sääntelyyn muun muassa lisäämällä europarlamentin valtaa ja muuttamalla päätöksentekosääntöjä (enemmistöpäätökset Ministerineuvostoon). Myös tämä projekti on kasvumyönteinen, mut-

ta se katsoo, että Euroopan kasvua ja kilpailukykyä voidaan edistää Eurooppa-tasoisin kollektiivisin hyödykkein, kuten tukemalla tutkimusta ja kehitystyötä. Linja puhuu myös työllisyysstrategioista, sosiaalisesta ulottuvuudesta, sosiaalisesta dialogista, sosiaalisesta kumppanuudesta, solidaarisuudesta ja koheesiosta.

Nämä kaksi linjaa ovat ottaneet yhteen myös yhteisvaluutan poliittisesta systeemistä. Riittääkö yhteisvaluutta-alueen poliittiseksi järjestelyksi keskuspankki, jonka tehtäväksi on asetettu euron vakaus vai tarvitaanko poliittista vastapainoa, joka voi valvoa keskuspankkia ja asettaa sille muitakin yhteiskuntapoliittisia päämääriä?

Projektin heikkous on uusliberalismin arvostelijoiden hajanaisuus. Millainen koalitio voisi muodostua ammattiyhdistysliikkeistä, sosiaalialan järjestöistä, sosiaali- ja kristillisdemokraattisista puolueista, kirkoista, vasemmistoälymystöstä, eurovasemmistosta, oikeisto- ja vasemmistonationalisteista ja globalisaatiokriittisistä kansanliikkeistä!

Kaikki uusliberalismin kriitikot eivät usko Eurooppa-tasoisen sääntelyn mahdollisuuksiin. Vaikka vasemmistonationalistit arvostelevat EU:n demokraattista vajetta sekä vero- ja sosiaalisen kilpailun tuhoisia seurauksia, he eivät usko eurooppalaisen hyvinvointivaltion mahdollisuuteen. Esimerkiksi palkansaajaliikkeillä ei voi Eurooppa-tasolla olla samaa voimaa kuin niillä on ollut kansallisten hyvinvointivaltioiden luomisessa.

Säännellyn kapitalismin projekti sisältää erilaisia tasoja. Yhteistä tietoyhteiskuntaohjelmaa voi olla helpompi toteuttaa kuin yhteistä sosiaalipolitiikkaa. Leibfried & Pierson (1992, 343–348) listaavat yhteisötasoisen sosiaalipolitiikan esteet seuraaviksi:

1. poliittisten instituutioiden pirstoutuneisuus ja niihin sisäänrakennetut esteet. EU:n säännöt ovat jarruttajien ja *status quon* puolella;

2. sosiaalidemokraattisten valtaresurssien puuttuminen. Työnantajat pyrkivät estämään EU-tasoisen sosiaalisen sääntelyn ja EU-tasolla he ovat ammattiyhdistysliikkeitä tehokkaampi toimija;

3. EU:n heterogeenisuus, kansalliset kehittyneisyyserot ja niistä nousevat erilaiset intressit;

4. kansallisten hyvinvointivaltioiden etuoikeutettu asema; omien järjestelmien olemassaolo on tehokas este sosiaalipolitiikan yhtenäistämiselle.

Esteistä huolimatta jäsenvaltiot jossain olosuhteissa voisivat haluta yhteisötason sosiaalipolitiikkaa, ennen muuta jos kansallisten hyvinvointijärjestelmien pettäminen uhkaa politiikan legitimiteettiä (Leibfried & Pierson 1995).

"Tarkkailla ja rangaista"

EU:n poliittinen näyttämö on äärimmäisen monimutkainen. Se sisältää monia kansallisia ja taloudellisia toimijoita sekä EU:n omat instituutiot, joista EY-tuomioistuimen rooli kasvaa koko ajan. Euroopassa on syntynyt monitasoinen, pirstoutunut systeemi, missä politiikka ei ole minkään yksittäisen poliittisen auktoriteetin kontrollissa eikä yksinkertainen tulos hallitusten välisistä neuvotteluista. EU:n politiikasta on tullut omalakista ja vaikeasti ennustettavaakin.

Nykyinen EU on kuitenkin pääasiassa sitä, millaiseksi Wolfgang Streeck (1996) luonnehti sen muutama vuosi sitten: EU on markkinaliberalismin ja nationalismin yhteenliittymä. Tätä se on niistä "sosiaalidemokraattisista" pyrkimyksistä ja piirteistä huolimatta, joilla nostetaan yhteisille esityslistoille teknologia-, teollisuus- työllisyys-, ympäristö- ja sosiaalipolitiikkaa.

EU:n monitasoisuudesta ja monikasvoisuudesta huolimatta olennaista on, että se on uusliberalistista konstitutionalismia toteuttava alueellinen hallintajärjestelmä (Gill 1997). Kuten jo aiemmin totesin, Euroopan talous- ja rahaliitto, sellaisena kuin se toteutettiin, on osa tätä uuskonstitutionalismia. Se irrottaa rahapolitiikan poliittisista vaikutusyrityksistä, asettaa vakaan euron suorastaan perustuslailliseen asemaan, syventää valtioiden talouspolitiikan tarkkailua ja lisää budjettikuria. Markus Sovalan (2000, 3) sanoin niin sanottu liiallisen alijäämän menettely on "tuonut alijäämien seurantaan ryhtiä ja läpinäkyvyyttä". Markkinaliberalismi ei kuitenkaan ole yhteisvaluutan välttämätön piirre, vaan juontuu sen toteuttamisen instituutioista. Yhteisvaluutta tai valuuttaunioni kuuluu olennaisena osana myös säännellyn kapitalismin ohjelmiin (esim. Lipietz 1996; Martin & Schumann 1998).

Rahaliitto – jälkiekspansiivisen politiikan sinetti

Euroopan talous- ja rahaliiton juuret

Euroopan talousyhteisön synnyttäneestä Rooman sopimuksesta (1957) lähtien eurooppalaisten johtajien tavoitteena on ollut talous- ja rahapoliittisen yhteistyön tiivistäminen (*Rahaliitto ja Suomi* 1997, 23–29). Asteittaisesta etenemisestä raha- ja talousliittoon sovittiin jo vuoden 1969 huippukokouksessa. Tuloksena ollut Wernerin raportti jäi Bretton Woods -järjestelmän romahduksen, öljykriisien ja EEC:n laajentamisen jalkoihin.

Valuuttakurssien epävakauden aiheuttamat ongelmat johtivat pyrkimyksiin vähentää valuuttakurssien vaihtelua. Tähän luotiin Euroopan valuuttajärjestelmä (EMS 1979). EMS merkitsi myös pyrkimystä inflaation hillintään Saksan keskuspankin johdolla. EMS-järjestelmän menestys ja sisämarkkinaohjelma (1987–1992) nostivat yhteisen rahan uudelleen tapetille. Ohjelma EMU:n vaiheittaisesta toteuttamisesta hyväksyttiin Maastrichtin sopimuksessa joulukuussa 1991, ja se tuli voimaan tammikuussa 1993. Tällä hetkellä näyttää muutenkin siltä, että globalisaation seurauksena maailma siirtyy kohti harvempia valuuttoja.

Rahataloudellisen integraation etenemisestä on ollut kaksi näkemystä. Monetaristien mukaan valuuttojen kiinnittäminen saa aikaan jäsenmaiden talouskehityksen ja talouspolitiikan lähentymisen. Euroopan tapauksessa voisi sanoa sen pakottavan taloudet "eurokuntoon". Toisen kannan mukaan osallistuvien maiden talouksien ja talouspolitiikan tulisi olla valmiiksi riittävän samanlaisia, jotta ne voisivat toimia mielekkäästi ja ilman suuria sopeutumisongelmia yhteisvaluutassa.

Maastrichtin sopimuksella yhteisvaluuttaan

Maastrichtin sopimus (neuvoteltu 1991, voimaan 1993) sisältää lähenemisen kolmessa vaiheessa, joista ensimmäisessä tavoitteena oli viedä loppuun rahamarkkinoiden liberalisointi, toisessa lähentää ja tasapainottaa taloudet ja kolmannessa (viimeistään 1.1.1999) kiinnittää valuutat lopullisesti euroon ja ottaa euro käyttöön. Jäsenmaiden valuuttojen suhteiden uskottiin kehittyvän

vakaasti kohti kolmannen vaiheen alussa sovittavia vaihtokursseja.

Tosiasiassa kansainvälisten pääomaliikkeiden rajoitusten purku mahdollisti sen, että markkinat pääsivät testaamaan valuuttoja uudella voimalla. Epäuskottavat valuutat joutuivat hyökkäysten kohteeksi, ja kun valuuttojen puolustus tuli liian kalliiksi (esim. Suomessa ja Ruotsissa), ne oli pakko devalvoida ja päästää kellumaan (*Rahaliitto ja Suomi* 1997, 27).

Maastrichtin sopimus on yleisölle tuttu konvergenssikriteereistään, eräänlaisista rahaliiton sisäänpääsyehdoista. Lähenemiskriteerit varastivatkin EMU-prosessin pääroolin. Tunnetusti ne koskivat inflaatiovauhtia ja pitkäaikaista korkoa, jotka sidottiin "parhaiden" maiden tasoon, valuutan vakautta (ERM:n vaihteluvälien puitteissa) sekä julkisyhteisöjen alijäämää (enintään kolme prosenttia kansantuotteesta) ja julkisen velan määrää (enintään 60 prosenttia kansantuotteesta).

Kriteerit olivat poliittinen kompromissi, jolla haluttiin varmistaa matalaa inflaatiota ja vahvaa valuuttaa painottaneen Saksan mukaantulo. Niiden avulla ei voi arvioida reaalitaloudellista lähenemistä, mutta ne olivat johdonmukaiset uusliberalistisen konstitutionalismin kannalta ja ne testasivat mukaan pyrkivien maiden kykyä tasapainottaa talous.

Vuosikymmenen alun valuuttakriisin vaimennuttua korkoa, inflaatiota ja valuuttaa koskevat ehdot olivat helpommin saavutettavissa kuin julkisen talouden tasapaino. Alunperin tämänkin piti olla kohtuullisen vaivatta saavutettavissa. 1990-luvun taantuma ja työttömyyden kasvu tekivät ehdoista tiukat. Euroalueen yhteenlaskettu julkistalouden velka nousi vuosina 1991–96 vajaasta 60 prosentista 75 prosenttiin (Vartiainen ym. 1999, 57) ja alijäämä pysytteli noin viiden prosentin paikkeilla. Tästä seurasi se tarkoittamaton seuraus, että budjettien tasapainotus ja sosiaaliturvan leikkaukset nousivat näkyvään asemaan vuoden 1997 lähestyessä ja alkoivat leimata koko EMU-prosessia useimmissa EU-maissa (Pakaslahti 1997). Kansalaisten silmissä EMU ja "EMU-kunto" alkoivat samastua sosiaaliturvan leikkauksiin.

Budjettien pakotetun tasapainottamisen mielekkyys herätti paljon kiistelyä. Sosiaalipoliittiset tahot ja EU-parlamentti kritisoivat sitä, etteivät monetaariset tavoitteet jättäneet tilaa sosiaalisten seurausten arvioinnille (Miller 1995; Sen 1996). Eniten arvostelua herätti se, että lähenemiskriteerien vaatima samanaikainen raha- ja finanssipolitiikan kiristäminen useimmissa Euroopan maissa piti yllä työttömyyttä.

Sisäänpääsyehdoista tuli sittemmin pysyvät pelisäännöt, kun Maastrichtin sopimusta täydennettiin vakaus- ja kasvusopimuksella. Se asettaa alijäämän rajaksi kolme prosenttia ja määrittelee, milloin sen ylittävä alijäämä on "liiallinen", samoin kun sen menettelyn, joka liiallisesta alijäämästä seuraa. Tätä sopimusta tulkitaan yleisesti niin, että julkisyhteisöjen talouden tulisi olla normaalioloissa rakenteellisesti ylijäämäinen (Vartiainen ym. 1999, 51). Keskeinen huoli on ollut se, antaako vakaussopimus riittävästi liikkumatilaa julkisen talouden tasapainottavalle roolille. Jos finanssipolitiikan käyttö estyy, seurauksena on talousongelmien paheneminen.

Vuosituhannen vaihteessa euroalueella on edelleen ongelmia julkisen talouden tasapainottamisessa, vaikka viime vuosien ripeä talouskasvu on korjannut toteutuneita alijäämiä. EU-tasolla julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys on nousemassa julkisen talouden tarkkailun kohteeksi toteutuneiden alijäämien sijaan (Sovala 2000).

Suomi ensimmäisten joukossa

Suomalainen ydineliitti alkoi orientoitua yhteiseen rahaan jo 1980-luvulla. Kesäkuussa 1991 markka kytkettiin yksipuolisesti Euroopan yhteisön valuuttayksikköön ecuun. Operaatiolla tavoiteltiin luottamuksen palauttamista markkaan ja tiiviimpää kytkeytymistä yhteisön jäsenmaiden rahapolitiikkaan. Kun markan korkean kurssin puolustaminen tuli mahdottomaksi, markka devalvoitiin marraskuussa 1991 ja päästettiin kellumaan syyskuussa 1992, minkä jälkeen Suomen talouden lamakierre alkoi taittua. Suomi liittyi Euroopan unionin jäseneksi tammikuussa 1995. Vuoden 1997 lopussa, jolloin lähenemisehtojen saavuttamista arvioitiin, Suomi oli niitä harvoja EU-maita, jotka olivat saavuttaneet kaikki lähenemisehdot.[21] Sitä ei olisi voinut odottaa niin syvän talouslaman läpikäyneeltä maalta.

[21] Julkisen talouden alijäämän ja julkisen velan lähenemisehtojen osalta olennaista oli se, että julkista taloutta tarkastellaan yhtenä kokonaisuutena, ja että sosiaaliturvarahastot ovat koko 1990-luvun olleet huomattavan ylijäämäisiä ja kuntatalouskin keskimäärin tasapainossa. Sosiaaliturvarahastojen hyvä tulokehitys laman aikana perustui siihen, että sosiaalivakuutusmaksuja korotettiin ja valtion sekä kuntien siirtoja sosiaaliturvarahastoille lisättiin (Kiander ym. 2000, 81). Tällä tavalla varauduttiin lamankin olois-sa tulevien eläkkeiden maksamiseen.

Myös EMU-ratkaisu oli suomalaiseen tapaan ylhäältä alaspäin johdettua politiikkaa. Suomen päättäjät olivat johdonmukaisesti tähdänneet Unioniin ja rahaliittoon, ja Suomi oli sitoutunut siihen EU-jäsenyyssopimuksessa. Kuten EU-valmistelua, myös EMU-päätöksen valmistelua Suomessa on verrattu ruotsalaiseen. Ruotsissa hyvin resurssoitu asiantuntijakomitea, joka antoi mietinnön nimellä Sverige och EMU (SOU 1996: 158), muodostettiin hyvissä ajoin tekemään selvityksiä ja myös suositus Ruotsin päätöksestä. Suositus oli kielteinen sekä talousteoreettisin että demokraattisin perustein. Mielipidetutkimusten mukaan kansan enemmistö oli kielteisellä kannalta.

Suomessa pääministeri perusti Jukka Pekkarisen johdolla asiantuntijaryhmän marraskuussa 1996 siinä vaiheessa, kun kaikki keskeiset tahot olivat jo ilmaisseet edistävänsä Suomen liittymistä EMU:iin ensimmäisten joukossa. Ryhmän tehtävä ei ollut ottaa kantaa, vaan selvittää talous- ja rahaliiton merkitystä Suomen kansantaloudelle. Mietintö *Rahaliitto ja Suomi – talouden haasteet* (1997) pyrki tuomaan esille EMU:n hyödyt ja haitat, ja siitä saattoi lukea kannan niin puolesta kuin vastaan. Silti ryhmästä ja mietinnöstä tuli osa sitä prosessia, jolla rahaliitto hyväksytettiin Suomessa.

Suomalaiset eliittiryhmät olivat siis "viemässä Suomea EMU:iin" sen valtuutuksen nojalla, jonka kansalaiset olivat antaneet EU-kansanäänestyksessä. Kansalaiset kokivat rahaliiton etäiseksi ja vieraaksi asiaksi. Vaikka omasta rahasta luopumista vieroksuttiin, niin mielipidetutkimusten kysymyksiä eri tavoin kehystämällä saatiin hyvin erilaisia tuloksia (Suomalaisten EU-kannanotot syksy 1996, syksy 1997). Kun ihmisiltä kysyttiin, tulisiko Suomen liittyä EMU:iin ensimmäisten joukossa, vastasi myöntävästi viidennes. Kysyttäessä tulisiko Suomen liittyä EMU:iin, jos useimmat EU-maat liittyvät, kannattajia oli jo puolet. Talousteoreettisesti nimenomaan laaja rahaliitto oli ongelmallinen. Vaikka kansalaismielipide oli EMU:n vastainen, ulkopuolelle jäänti tuntui riskiltä, jos koko Länsi-Eurooppa oli tekemässä samaa ratkaisua.

Euroopassa taloudenpidon uskottavuus käsitettiin vakaina ja kiinnitettyinä valuuttoina. Rahaliitto oli tämän näkemyksen sinetti. Samoin se oli sisämarkkinoiden sinetti, koska sisämarkkinat eivät toimi tehokkaasti ilman yhteistä valuuttaa. Rahaliiton toivottiin synnyttävän tehokkuusetuja, siis voimistavan talouskasvua, vakauttavan yritysten toimintaympäristön ja poistavan yksittäisiin valuuttoihin kohdistuvan keinottelun.

Keskeinen kysymys talousteorian valossa oli, muodostaako EU niin sanotun optimaalisen valuutta-alueen, eli onko sen talous kyllin integroitunut, ovatko talouden häiriöt samanaikaisia, talouspolitiikka yhdenmukaista. Näytti selvältä, että Suomi ei kuulunut samaan optimaaliseen valuutta-alueeseen Keski-Euroopan kanssa. Suomen erityiset varaukset osoitettiin moneen kertaan, myös *Rahaliitto ja Suomi* -mietinnössä. Epäsymmetristen (eritahtisten) talouden häiriöiden riski oli suuri, vakaus- ja kasvusopimuksen ehdot tiukat Suomen talouden suhdanneherkkyyden valossa, nimellispalkat jäykät ja odotettavissa näytti olevan Suomen tarpeisiin liian kireä rahapolitiikka.

Jos ja kun Suomi liittyisi rahaliittoon, niin päällimmäinen kysymys oli kuitenkin se, miten hyvin opimme elämään EMU-olosuhteissa. Nämä uudet puitteet ovat juuri niitä, joita Gill kuvaa uusliberalistiseksi konstitutionalismiksi: miten oppia elämään vapaasti liikkuvan pääoman maailmassa, pitämään yllä uskottavuutta sijoittajien ja yritysten silmissä, olosuhteissa, missä kansallista "kurittomuutta" (inflaatiota) ei voi korjata enää valuuttakurssimuutoksin, vaan seurauksena on väistämättä työttömyyttä. Asiantuntijaryhmässä ekonomistien jatkeena olleena päällimmäinen vaikutelmani oli viesti siitä, että rahaliitossa käy huonosti, jos suomalaiset eivät opi uusia taloudellisen käyttäytymisen pelisääntöjä, ennen muuta maltillista palkkapolitiikkaa.

Toisaalta talous- ja yhteiskuntapolitiikan ehdot näyttivät olennaisesti samoilta riippumatta siitä, oliko Suomi rahaliitossa vai sen ulkopuolella. Vaihtoehtona ollut oman valuutan kelluttaminen tuntui antavan varsin vähän lisää vapausasteita. Vapaat pääomaliikkeet olivat jo supistaneet olennaisesti raha- ja valuuttapolitiikan mahdollisuuksia (*Rahaliitto ja Suomi* 1997; Kosonen 1999b, 100).

Leander & Guzzini (1997) arvioivat monien maiden pyrkineen EMU:iin konvergenssikriteerien aiheuttamista vaikeuksista huolimatta siksi, että eurooppalaisen sosiaalisen sopimuksen ylläpito rahaliiton ulkopuolella näytti vielä vaikeammalta kuin sen sisällä. Kokemus yhteisvaluutasta on vielä niin lyhytaikainen, ettei voi päätellä, onko ulkopuolella olevien Ison-Britannian, Tanskan, Ruotsin ja Norjan talous- ja yhteiskuntapolitiikka jotenkin toisenlaista. Lyhyt aikaväli puhuu sen puolesta, että esimerkiksi Ruotsin raha- ja finanssipolitiikka sopisi hyvin euroalueelle, ja myös Norja pyrkii hyvästä taloustilanteesta huolimatta pitämään finanssipolitiikan tiukkana.

Lähentymistä ja kuria – erityisesti Suomelle

Jos suomalaisen lamadiskurssin voi tiivistää "säästäkää, säästäkää", niin EMU-diskurssi vaatii puolestaan "kuria, kuria", inflaatiokuria, budjettikuria, palkkakuria, työmarkkinakuria.[22] Rahaliiton olosuhteissa finanssipolitiikan, siis julkisia tuloja ja menoja koskevan politiikan asema korostuu tavoiteltaessa taloudellista vakautta. Valtion tulo- ja menoarvioita katsotaan pikemmin talouden vakauden kuin hyvinvointipolitiikan välineenä.

Yhteisvaluutta sellaisena kuin se toteutettiin Maastrichtin sopimuksella sekä myöhemmin vahvistetulla vakaus- ja kasvusopimuksella on muutakin kuin yhteistä rahaa. Se on monetaarisen talouspoliittisen doktriinin omaksuttamista. Finanssipolitiikka on jokaisen maan oma asia, mutta hallitsemattomalla velkaantumisella nähdään haitallisia ulkoisvaikutuksia. Opin mukaan euron uskottavuus ja korkotason hallinta vaativat jokaiselta jäsenmaalta finanssikuria (Vartiainen ym. 1999, 49).[23]

Pelisääntöihin kuuluu, että jokainen EU-maa tekee vuosittain vakaus- ja lähentymisohjelman valtiovarainministerien neuvostolle (Ecofin). Ecofin seuraa jokaisen maan budjettitilannetta ja neuvottelee siitä, missä

22 Liberalismin pitäisi puhua vapaudesta, suvaitsevuudesta ja yksilöllisyydestä. Ainakin Suomelle se puhuu vain kurista.

23 Keynesiläinen ajattelu puolestaan voisi nähdä yhden maan velkaantumisen stimuloivan yhteistä talouskasvua.

määrin julkinen budjetti voi olla alijäämäinen. Menettely painostaa yhdenmukaiseen talouspolitiikkaan, ja kussakin jäsenmaassa se myös lisää valtionvarainministeriön yhteiskuntapoliittista valtaa. Sen lisäksi myös EKP on arvioinut euroalueen budjetteja tavalla, joka ei kuuluisi sen rooliin (Vartiainen ym. 1999, 23). EKP:n mielestä keväällä 1999 saavutettu alijäämän supistuminen oli liian vaatimaton ja julkisen velan määrä edelleen liian suuri.

Suomalaiset – kuten ruotsalaisetkin vaikka ovatkin rahaliiton ulkopuolella – ovat sopeuttaneet julkisen taloutensa esimerkillisesti EMU-olosuhteisiin.[24] Virallinen poliittinen linja on korostanut, että tasapainotus tehtiin EMU:n konvergenssikriteereistä riippumatta, koska se oli viisasta politiikkaa. Toisaalta nyt kun Suomi kuuluu euroalueeseen, vakaussopimusta käytetään finanssipolitiikan perusteluna: pieni ja suhdanneherkkä Suomi tarvitsee suuremman turvamarginaalin (rakenteellisen ylijäämän), ettei liiallinen alijäämä pääse yllättämään.

EMU – hyvinvointivaltion puolella vai vastaan?

Rahaliiton sosiaalipoliittiset seuraukset muodostuvat monien ketjujen kautta. Tavallista on ollut erottaa kaksi eri suuntiin vetävää vaikutusta, yhtäältä vahvistuvan ja vakautuvan talouden[25] myötä varmistuva rahoituspohja, toisaalta lähenemisehtojen, budjettikurin ja konservatiivisen finanssipolitiikan vaatimat julkisen talouden leikkaukset (Begg & Nectoux 1995; Julkunen 1997a). Ehkä olennaisinta on se, että EMU-mekanismin kautta korostuu *hyvinvointivaltion kestävä rahoitus. Hyvinvointivaltiota ei voi ylläpitää "löysällä" talouspolitiikalla tai valtion velkaantumisella. Rahoituksella on pyrittävä varautumaan myös tulevaisuuden demografisia ja taloudellisia shokkeja varten.*

[24] Hyvä talouskehitys ja tiukka budjettipolitiikka ovat tasapainottaneet Suomen julkisen talouden euroalueen parhaaseen kuntoon, tukevasti ylijäämäiseksi. VM arvioi julkisen talouden ylijäämäksi vuodelle 2001 5,3 prosenttia kansantuotteesta ja valtiontalouden ylijäämäksi 2,6 prosenttia.

[25] Tämä on tietysti kysymysmerkki, vaikka rahaliitto lähtikin liikkeelle suotuisissa merkeissä, ilman mahdollisen puitteisiin kuuluneita katastrofeja (Vartiainen ym. 1999).

Vakaus- ja kasvusopimus saa myös poliittiset päätökset näyttämään teknisiltä. Ne ovat osa politiikan ja demokratian aluetta kaventavaa trendiä. Vakaussopimuksen, kuten jo lähentymisohjelmien, valvonta lisää valtiovarainministerien valtaa entisestäänkin. Se myös yhdistää valtiot, kunnat ja sosiaaliturvarahastot yhdeksi mutta jännitteiseksi julkiseksi taloudeksi ja yhdeksi "EMU-jäämäksi".

EMU:n ehkä selvin sosiaalipoliittinen seuraus on se, että se vahvistaa muutenkin syntyneitä trendejä. Rahaliiton ehdot ja toimintatapa sinetöivät sen jälkiekspansiivisen ajan, mihin rakenteellis-ideologiset muutokset ovat hyvinvointivaltion asettaneet. Konvergenssikriteereissä ja vakaussopimuksessa sovitut pelisäännöt tukevat pyrkimyksiä sopeuttaa julkisia sektoreita ja sosiaaliturvajärjestelmiä uusiin olosuhteisiin. Ne ovat yhteisesti asetettuja tiukkuuden sinettejä, joiden poliittinen vaikutusvalta vaihtelee euroalueen maasta toiseen. Suomessa ne sopivat hyvin yhteen vanhan kameralismin kanssa.

Konvergenssia ja omapäisyyttä

Sosiaalinen ulottuvuus

Euroopan taloudellinen integraatio on Rooman sopimuksesta lähtien pyrkinyt olemaan myös sosiaalisen kehityksen väline. Sosiaalisen kehityksen on ajateltu seuraavan talouskasvusta. Sosiaalipoliittiset järjestelmät on pidetty kansallisina ja EU:n toimivalta sosiaalipoliittisissa kysymyksissä rajattuna. Integraation syvenemistä on pyritty kääntämään myös sosiaalisen Euroopan luomiseksi. "Sosiaalinen ulottuvuus" keksittiin vastaukseksi sisämarkkinaohjelman synnyttämiin pelkoihin; Maastrichtin sopimukseen liitettiin sosiaalipöytäkirja, vuoden 1993 sosiaalipolitiikan vihreä kirja sisälsi laajoja ja optimistisia näkymiä.

Mutta EU:n sosiaalipolitiikka kohtasi 1990-luvulla yhä suurempia vaikeuksia (Kari 1997). Eurooppalainen energia suuntautui rahaliittoon. EMU-prosessin sosiaalisista haitoista huolimatta siihen ei liitetty sosiaa-

lista strategiaa, vaikka muun muassa EU-parlamentti vaati sellaista lausumissaan. Ruotsin ja Suomen mukaantulo unionin jäsenmaiksi ei aiheuttanut pohjoismaista offensiivia tai hyvinvointipoliittista terästäytymistä, kuten osa odotti (Johnson 1996). Sosiaalisten oikeuksien suojelusta on siirrytty etsimään tasapainoa kilpailukyvyn, työllisyyden ja sosiaalisen suojelun välillä (Johnson 1996). Pohjoismainen malli ei liikauttanut Euroopan suuria maita. EU:n kasvavaa kiinnostusta sukupuolten tasa-arvosta voi tuskin sitäkään pitää Pohjoismaiden ansiona.

Yhteisiä linjauksia

Ylikansallisten organisaatioiden sosiaalipoliittisten linjausten merkitys on kahtaalla (tarkemmin Saari 1999b, 189–194). Ensinnä ne muokkaavat mentaalisia malleja. Toiseksi ne periaatteessa heijastavat jäsenmaiden sosiaalipoliittista ajattelua. Päämies-agenttiongelman vuoksi organisaatiot ovat kuitenkin suhteellisen riippumattomia. Linjaukset voivat myös olla niin yleisiä, että melkein mikä tahansa muutos voidaan tulkita niiden mukaiseksi.

Euroopan komissio ei voi puuttua jäsenmaidensa sosiaalipolitiikkaan. Komissiolla on kuitenkin mahdollisuus toimia sosiaalipolitiikan pitkän aikavälin kehitystä ja haasteita tarkastelevana foorumina. EU-komission työllisyys- ja sosiaaliasioista vastaava pääosasto DG V:n viime vuosien sosiaalipoliittisista linjauksista tärkein on *Modernising and Improving Social Protection in the European Union* (COM 1997, 102). Kymmenkohtaisessa listassa puolet koskee sosiaaliturvan ja verotuksen muotoilua työllistymistä tukevaksi ja kannustavaksi. Työttömyysturvasta tulisi kehittää toimeentuloetuuden sijasta työllistymisen väline, vähimmäisetuuksiin tulisi liittää työhön aktivoivia toimia, ikääntyneiden mahdollisuuksia ja kannustimia työhön tulisi lisätä. Muut vaatimukset koskevat eläkkeiden ja terveydenhuollon sopeuttamista ikääntyvään väestöön ja sosiaalipolitiikan mukauttamista naisten ansiotyön kasvuun. Yleisesti on tajuttava sosiaalipolitiikan luonne tuottavana tekijänä.

Kaksi vuotta uudempi kommunikea *A Conserted Strategy for Modernising and Improving Social Protection* (COM 1999, 374/4) sisältää vielä täydellisemmin 1990-luvun aikana kehkeytyneen iskulauseiston (Saari

1999b, 191; Saari 2001a), johon kuuluvat tuottava sosiaalipolitiikka, sosiaalipolitiikka investointina, inkluusio, sosiaaliturvan ja verotuksen työllisyysystävällisyys, palvelujen tehokkuus, kustannustietoisuus ja laatu. Uusliberalistisen retoriikan jälkeinen uusi oikeaoppisuus (ks. Jordan 1998) ei pysähdy anglosaksisiin maihin, vaan lävistää myös yhteiset EU-linjaukset ja ainakin pohjoismaiset sosiaalipolitiikat. Kannustin- ja aktivointilinja nousikin 1990-luvun lopulla EU:n sosiaalipoliittisen ajattelun maamerkiksi (Heikkilä 1999).

Vielä paremmin ovat taloustieteensä lukeneet talous- ja finanssiasioiden pääosaston (DG II) virkamiehet. Komission sisäinen työnjako rajaa sen mahdollisuuksia osallistua sosiaalipoliittiseen keskusteluun. Se osallistuu kuitenkin keskusteluun virkamiesten tekemien yhteenvetojen kautta. Sellainen löytyy esimerkiksi *European Economy* -julkaisun hyvinvointivaltiota käsitelleestä teemanumerosta (Reconciling the Welfare State with Sound Public Finances and High Employment) (Buti et al 1997). Siinä on edellisen kanssa samaa tuottavuusajattelua, mutta myös pitemmälle meneviä vaatimuksia sosiaalimenojen "sopeuttamisesta", vakuutusperiaatteen vahvistamisesta ja henkilökohtaisten sosiaalitilien käyttöönotosta.

Sosiaaliturvan yhtenäistyminen

Poliittiset, taloudelliset tai institutionaaliset tekijät voisivat periaatteessa johtaa sosiaaliturvan yhtenäistämiseen EU-alueella. Poliittista tahtoa sosiaaliturvan yhtenäistämiseen ei ole. Sosiaalipolitiikka kuuluu kansallisesti päätettäviin asioihin, eikä EU-komissiolla ole toimivaltaa puuttua jäsenmaiden sosiaalipolitiikan rahoitukseen, organisaatioon, etuuksien tai palvelujen tasoon. EY-oikeus, koordinaatioasetus ja sisämarkkinoiden liikkumisvapaudet ovat tosin aiheuttaneet tiettyä poliittisen suvereenisuuden menetystä, jopa niin että Leibfried & Pierson (1995) puhuvat puoliksi suvereeneista hyvinvointivaltioista.

EU:n toimivallan lisääminen poliittisin päätöksin on vaikeaa, koska talouseliitit ja työnantajat vastustavat EU-tasoista sääntelyä eikä kansallisella tasolla olla halukkaita siirtämään valtaa tai resursseja EU-tasolle. Kuitenkin Amsterdamin sopimukseen (voimaan 1999) päättynyt halli-

tusten välinen konferenssi toi EU:lle uutta toimivaltaa sosiaalipolitiikassa, ja myös Ison-Britannian sitoutumisen yhteiseen sosiaalipolitiikkaan. EU-tason toimivaltaa lisättiin mutta käytännössä puuttuminen jäsenmaiden sosiaalipolitiikkaan on torjuttu. Niinpä (Falkner 2000, 196–197) luonnehtii sopimusta sosiaalipolitiikan osalta "tyhjäksi kuoreksi".

Kuitenkin sen jälkeen Matti Karin (2000, 547) sanoin on "oikeasti nimittäin tapahtumassa suuria asioita". "Suurilla asioilla" Kari tarkoittaa sitä, että sosiaaliturvan[26] alueelle ollaan luomassa samanlaisia yhteisiä suuntaviivoja ja seurannan prosessia kuin työllisyysasioihin luotiin 1990-luvun puolivälissä. Portugalin puheenjohtajakaudella perustettiin pysyvä sosiaalisen suojelun komitea työllisyyskomitean tapaan. Esityslistalla oli vuoden 2000 aikana sosiaalinen syrjäytyminen ja eläkejärjestelmän pysyvyys. Vaikka kysymyksessä on "vain" sosiaaliturvajärjestelmien ja niiden hallinnan seurannasta, EU-tason puuttuminen kansallisiin järjestelmiin muuttuu olennaisesti.

Myös kaksi muuta mekanismia, taloudellinen ja institutionaalinen, voivat lähentää sosiaalipolitiikkaa toisiinsa. Mitä täydellisemmin yhtenäinen markkina- ja finanssialue EU (tai euroalue) on, sen vaikeampi on ajatella, että sosiaaliturvan kustannukset poikkeaisivat huomattavasti maasta toiseen. Todennäköiseltä näyttää, että sosiaalipolitiikka lähenee talouden yhdentymisen ja markkinamekanismien (yritysten sijoituspäätökset, verokilpailu) myötä (Vartiainen ym. 1999, 232–234).

Kysymys on ennen muuta eläkejärjestelmistä. Nykyisillä hyvin erilaisilla eläkejärjestelmillä ja ikärakenteilla väestön ikääntyminen johtaa niin erilaisiin sosiaalikustannuksiin, ettei se voi olla vaikuttamatta yritysten sijoittumispäätöksiin. Pitemmällä tähtäimellä yhteisvaluutta luonee painetta eläkevakuutusten yhtenäistämiselle läpi Euroopan (Lämsä ym. 1997), mikä vähentänee myös lakisääteisen ja vapaaehtoisen vakuutussäästämisen välistä eroa.

Toistaiseksi sosiaaliturvan kustannusten konvergenssi on kuitenkin ollut vähäistä (Saari 1999a, 42–51). Julkisten menojen ja sosiaalimenojen

[26] EU-kielessä termi on *social protection*. Kari puhuu sosiaalisesta suojelusta, vaikka huomauttaakin sen asiallisesti tarkoittavan samaa kuin sosiaaliturva suomalaisessa kielenkäytössä.

BKT-osuudet sekä kokonaisveroaste ovat lähentyneet lievästi parinkymmenen vuoden aikana samalla kun uudet jäsenmaat (Kreikka 1981, Ruotsi 1995) ovat lisänneet variaatiota menohaarukan kumpaankin laitaan. Lievä konvergenssi johtuu siitä, että varakkaat maat ovat jarruttaneet julkisten menojen kasvua, alhaisten sosiaalimenojen maat taas kohentaneet sosiaaliturvaansa.

Institutionaaliseksi voi kutsua sosiaaliturvan koordinaation sekä sosiaaliturvahallintojen vuorovaikutuksen, oppimisen ja kielen kautta välittyviä mekanismeja. EU:lla on oma sosiaalipolitiikkakielensä, joka ei vastaa suomalaista. Liikkuvan työvoiman sosiaaliturvaa koordinoivan asetuksen (1408/1971) *social security* ei ole sitä, mitä me olemme oppineet sosiaaliturvalla tarkoittamaan vaan kapeampaa sosiaalivakuutusta.

Suomalaisessa sosiaaliturvan opissa vakuutus ja avustus (ja huolto) on erotettu ensimmäisistä esityksistä lähtien. Silti valtiokeskeisen sosiaaliturvan käytännössä raja sosiaalivakuutusmaksuilla rahoitetun sosiaalivakuutuksen ja verorahoitteisen ei-vakuutuksen välillä on hämärtynyt. EU:n sosiaaliturvadoktriini on yksi niistä syistä, jotka ovat meilläkin johtaneet kirkastamaan sosiaalivakuutuksen ideaa. Tähän saakka suurin EU:n vaikutus onkin ilmeisesti tullut sosiaalipolitiikan käsitteistämisestä koordinaatioasetuksen mukaan sekä julkisten palvelujen ja sisämarkkinoiden yhteensovittamisesta eli palvelujen kilpailuttamisessa.

Myös sosiaaliturvan kaikkien pilareiden (julkinen, kollektiivinen, yksityinen) mieltäminen EU-tapaan yhtenä kokonaisuutena voi oikeuttaa työmarkkinapohjaisen ja yksityisen vakuuttamisen asemaa sosiaaliturvan kokonaisuudessa ja vierottaa EU-vuorovaikutuksessa olevaa hallintoa, järjestöjä, lobbareita, tutkijoita ja työmarkkinajärjestöjen edustajia valtiokeskeisestä ajattelusta (EU:n pilariajattelu esim. Kari 1997). Oletan, että kuusi vuotta EU-jäsenyyttä on tehnyt lähenemisen tai yhdenmukaistumisen vähemmän uhkaavaksi ja pohjoismaisen mallin vähemmän pyhäksi.

Eroja ja lähenemisiä

Vaikka alkuperäiset Euroopan yhteisön suuret jäsenmaat ovat kuuluneet yhteisöön jo kohta 45 vuotta, ovat ne tähän saakka säilyttäneet erilaiset

yhteiskuntapoliittiset profiilinsa. Ison-Britannian jäsenyys (1973) lisäsi moninaisuutta. Nyt 2000-luvun alussa näyttää siltä, että Ranska jää yhä selvemmin yksin edustamaan uskoa aatteisiin ja politiikkaan.

Saksan "jäykkyydet", rakenneongelmat ja maailman kallein työvoima ovat jo parikymmentä vuotta olleet uusliberalistien hampaissa. Myös Saksan julkisen talouden perusjäämä (tulot, joista on vähennetty menot ilman korkomenoja) on heikko. Vartiainen ym. (1999, 161) kuvaavat, miten Saksaakin käännetään uudelle kurssille:

> Kesällä 1999 julkistettu säästö- ja vero-ohjelma on Saksan oloissa dramaattinen. On ehkä liioiteltua sanoa, että se muuttaa Saksan sosiaalisen markkinatalouden yhtäkkiä anglosaksisen liberalismin mukaisesti, mutta psykologisesti ohjelma on käänteentekevä. Se suuntaa Saksan sosiaalidemokraattista puoluetta kohti sen tyyppistä talouspolitiikkaa, jota esimerkiksi Suomi on harjoittanut jo kymmenen vuotta.
>
> Kesäkuun alussa Gerhard Schröder julkaisi yhdessä Englannin pääministerin Tony Blairin kanssa yhteisen julistuksen niin sanotusta 'kolmannesta tiestä'. Schröder ja Blair korostavat siinä osaamista, työvoiman joustoja ja työntekijöiden velvollisuuksia. Ranskan pääministeri Lionel Jospin ei yhtynyt julistukseen.
>
> ... Kolmenkymmenen miljardin D-markan leikkaukset vuoden 2000 budjettiin ovat huomattava saavutus, vaikka supistus on suhteellisesti pienempi kuin Suomessa lamavuosina vuosittain tehdyt menosäästöt. Neljässä vuodessa vuoteen 2003 mennessä on tarkoitus säästää valtion menoja yhteensä 161 miljardia D-markkaa eli vuositasolla noin 1,4 prosenttia BKT:sta.

Saksan hallitus karsii työttömyysmenoja ja yritystukia, uudistaa yritysverotusta (madaltaa yhteisöverokannan) ja käy eläkejärjestelmän kimppuun.[27]

Ranskaa Vartiainen ym. (1999, 167) luonnehtivat maaksi, joka vielä uskoo politiikkaan:

> Poliittisesti Ranska on talous- ja rahaliiton innokas kannattaja. Kuitenkin Ranskan kansalaiset hyväksyivät Maastrichtin sopimuksen kansanäänestyksessä 1992 vain hyvin täpärästi. EMU-ehtojen täyttäminen otti koville. Sen jälkeenkin puolueet laidasta laitaan ovat hellineet retoriikkaa, joka anglosaksin ja suomalaisen korvissa kuulostaa finanssikurivaatimuksen vastustamiselta.

Vaikka Ranska on harjoittanut inflaationvastaista, vakaan ja kovan frangin politiikkaa kohta 20 vuotta, kollektivismin ja solidarismin aatteet ja usko politiikkaan elävät yhä. Julkiset menot kasvoivat 1990-luvulla EU-alueen nopeinta vauhtia. Työnantajajärjestö valittaa, ettei Ranska ole tehnyt perusteellista julkisten menojen leikkausohjelmaa Saksan tapaan – vaan, mikä vielä kauhistuttavampaa, lähtenyt etsimään työttömyysongelman ratkaisua työn jakamisesta! Tässä Ranska uhmaa paitsi työnantajia myös ekonomisteja, sillä kuten Vartiainen ym. (1999, 179) sanovat, "valtaosa Euroopan ekonomisteista pitää työttömyyden vähentämistä työaikaa lyhentämällä kadunmiehen harhakäsityksenä" (myös Julkunen & Nätti 1997; 1999).[28]

Lionel Jospin ei ollut kelpuutettu mukaan kesäkuussa 2000, kun liittokansleri Gerhard Schröder kutsui poliittisia johtajia pohtimaan "nykyaikaista hallitsemistapaa". Hän ei ollut myöskään siinä sosiaalidemokraattisten pääministerien joukossa, joka julkisti 6.9.2000 Washington Postissa kannanoton "New Left Takes on the World". Kannanotto korosti sopeutumista tietovaltaiseen tuotantoon muun muassa "hyvinvointivaltiota uudenaikaistamalla" (Väyrynen 2001, 56).

[27] "Kauan kaavailtu ja muhkeasti riidelty eläkeuudistus otti perjantaina ratkaisevan askeleen, kun liittovaltiopäivät hyväksyi uudistusehdotuksen punavihreän hallitusenemmistön turvin." (Helsingin Sanomat 27.1.2001) Tavoitteena on hieman leikata työeläkkeen tavoitetasoa ja kannustaa kansalaisia hankkimaan tilalle yksityinen lisävakuutus.

[28] Lakia 35 tunnin työviikosta otetaan parhaillaan käyttöön. Ainakaan toistaiseksi katastrofi ei ole kohdannut Ranskaa. Sen työttömyys laski vuodessa (lokakuu 1999, lokakuu 2000) 10,7 prosentista 8,9 prosenttiin. Tosin on mahdoton päätellä yksiselitteisesti sitä, mikä osuus työttömyyden alenemisesta johtuu talouden suhdanteista, mikä suoraan työajan lyhentämisestä, mikä lyhentämiseen liitetyistä työajan joustavoittamisesta ja muusta työn uudelleenorganisoinnista.

KARSINNAN POLITIIKKA

> Kuinka on ollut mahdollista saada poliittisesti ja vieläpä väestön hiljaisella tuella läpi näin voimakas saneeraus? Eräs vastaus tarjoutuu vuosia toistetusta väitteestä, jonka mukaan hyvinvointivaltion hallittu leikkaus on paras lääke hyvinvointivaltion säilymisen puolesta. (Heikkilä 1997, 30.)

> Säästäminen on muissakin maissa ollut vaikeaa, ja Suomen valtiontalouden säästöjen mittaluokka 1990-luvulla on ollut poikkeuksellinen. Toinen asia on, oliko niin suuriin leikkauksiin ryhtyminen lopulta kokonaistaloudellisesti optimaalista. Vielä eri asia on, kohdistuivatko säästöt ja supistukset oikein. Vaikka säästäminen onnistuisikin, vaarana on säästää väärässä paikassa. (Ranki 2000, 142.)

Teollisuusmaiden valtiot ja poliittiset toimijat lähtivät 1970-luvun katkoksen jälkeen tavoittelemaan vähemmän säädeltyä, liberaalimpaa ja markkinaehtoisempaa kasvu-uraa (talous- ja hyvinvointiregiimiä). Muutoksen kärjessä olivat perinnöltään ja toimintatavaltaan liberaalit angloamerikkalaiset maat.

Transformaatio käynnistyi talouden integraation syventämisellä, rahamarkkinoiden liberalisoinnilla ja uusien rahapoliittisten näkemysten omaksumisella sekä julkisen sektorin yksityistämis- ja hallintouudistuksilla. Rahamarkkinoiden liberalisointi on toteutettu kaikkialla teollisuusmaissa; julkisen sektorin reformikin on lävistänyt teollisuusmaat, mutta sen syvyydessä on enemmän eroja. Työmarkkinoiden radikaali uudelleenstrukturointi on rajoittunut anglosaksisiin maihin.

Hyvinvointivaltion karsinta ja työntäminen takaisin markkinasuhteiden ja markkinamekanismien tieltä olisi johdonmukainen askel käynnistetyssä transformaatiossa. Edellä kuvattu instituutioiden uudelleenmuotoilu on tuottanut välineitä jälkiekspansiiviselle hyvinvointipolitiikalle. Suomessakin 1990-luvun merkittävimpiä muutoksia on julkisen sektorin kasvun pysäytys niin menoina kuin työllisyytenä mitattuna.

Kansainvälinen kokemus kuitenkin osoittaa, että hyvinvointivaltio on vastustuskykyinen radikaaleille uudistuspyrkimyksille ja karsinnalle. Syvemmille muutoksille tarvitaan erityisiä ehtoja kuten akuutti finanssikriisi, jokin innovatiivinen muutos, joka ruokkii lisää muutoksia tai erityinen poliittinen kulttuuri.

Seuraavissa luvuissa keskityn suomalaisen sosiaalipolitiikan uudelleenmuotoiluun 1990-luvulla. Kansalaisten kokemuksissa merkittävintä oli ekspansion vaihtaminen säästöpolitiikaksi. Mutta karsinnan "poimuissa" on tapahtunut mentaalisten mallien vaihtumista ja sosiaaliturvan institutionaalisten piirteiden uudelleenmuotoilua.

Sosiaalimenot makrotasolla: ylös ja alas

Sosiaalimenojen vertailu

Hyvinvointivaltion ekspansion aikana sosiaalimenojen kasvu saattoi ja saattaa olla ylpeyden aihe, osoitus edistyksestä, sosiaalisten oikeuksien paranemisesta ja kansainvälisen tason saavuttamisesta. Nyt kasvu on osoitus siitä, etteivät asiat ole "hallinnassa". Kasvuvara on varattu tulevan ikääntymisen tarpeisiin.

Sosiaalimenojen mittaaminen ja vertailu on politiikan väline, mutta samalla sosiaalimenojen mittaamisessa on monia ongelmia (Saari 2001b). Kansalliset sosiaalimenot ovat useissa maissa fiktiivinen kokonaisuus. Sosiaalivakuutus on hajautunut moniin organisaatioihin ja lähteisiin. Pohjoismaissa vallitsee kuitenkin sellainen kansallinen sosiaalipolitiikan yhtenäisyys, että sosiaalimenojen eri osat voidaan käsittää kokonaisuuden osiksi.

Olennaisimmat erot sosiaalimenokäsitteissä syntyvät siinä, luetaanko sosiaalimenoihin ainoastaan julkiset sosiaalimenot ja luetaanko ne brutto- vai nettomääräisinä. Julkisiin bruttomääräisiin sosiaalimenoihin perustuvat laskelmat liioittelevat Suomen asemaa kansainvälisessä vertailussa. Anglosaksisissa tarveharkintamaissa sosiaalietuudet ovat verottomia. Suomessa monet sosiaaliset etuudet ovat verotettavia ja täten niiden nettosumma julkisessa taloudessa on pienempi kuin bruttosumma. Lisäksi Suomessa ei-julkiset sosiaalimenot, kuten työmarkkinaosapuolten

sopimat lisäeläkkeet tai yritysten henkilöstölleen ottamat yksityiset eläkevakuutukset, ovat poikkeuksellisen pienet. Eläketurva on sisäistetty lakisääteiseen järjestelmään. Näiden kahden tekijän huomioonottaminen tasoittaa eroja Ruotsin ja Yhdysvaltojen kaltaisten ääripäiden välillä, ja pudottaa Suomen vaatimattomalle tasolle (Saari 1999b).

Ajallisissa vertailuissa sosiaalimenojen kansantuoteosuuksia heittelee kansantuotteen vaihtelu. Suomessa kansantuotteen romahdus synnytti äkillisiä piikkejä julkisten menojen, sosiaalimenojen ja terveydenhuoltomenojen kansantuoteosuuksiin, kun niiden jatkuvuus laman aikana taattiin valtion velalla. Viime vuosien hyvä talouskasvu on vaikuttanut siihen, että Suomi on ottanut vanhan paikkansa EU-tason keskivaiheilla tai hieman sen alapuolella. Mutta myös Suomen henkeä kohti lasketut, ostovoimapariteetilla korjatut sosiaalimenot ovat EU:n keskiarvon alapuolella.

Hyvää halvalla?

Jorma Sipilä on kutsunut Suomen hyvinvointivaltiota pohjoismaisen mallin halpaversioksi. Julkisten menojen tai sosiaalimenojen sijoittuminen eurooppalaisen keskiarvon alapuolelle vastaa huonosti sitä kuvaa mikä suomalaisilla ennen 1990-luvun säästöjä oli omasta hyvinvointivaltiostaan. 1990-luvun alussa suomalaiset pitivät omaa hyvinvointivaltiotaan hyvätasoisena, mitä muun Euroopan heikompi sosiaalipolitiikka uhkasi Euroopan integraation syventyessä. Jos tällainen käsitys oli realistinen, niin se viittaisi siihen, että Suomessa saatiin "hyvää halvalla".

Sosiaaliturvan objektiivisesti mitattavat saavutukset tukivat kuvaa sen tarkoituksenmukaisesta ja tehokkaasta kohdentumisesta. 1980–90-lukujen vaihteessa suomalaisen toimeentuloturvan kyky poistaa köyhyyttä oli maailman parhaita (Ritakallio 2000). Köyhyys oli matalaa tasoa yleisesti ja erikseen riskiryhmissä, kuten lapsilla, vanhuksilla ja yksinhuoltajilla (Forssén 1998). Vanhuusiän köyhyys oli laskenut selkeästi eläkejärjestelmien rakentumisen myötä (Jäntti ym. 1996. 52–53). Suomi menestyi hyvin myös niissä vertailuissa, missä sosiaaliturvan nettokorvausasteet suhteutetaan palkkatasoon. Etenkin lapsiperheiden toimeentulo oli turvattu hyvin myös silloin, kun vanhemmat olivat palkkatyön ulkopuolella (Salomäki & Viitamäki 1996). Tasa-arvoa korostavan mentaliteetin aikana tätä pidettiin saavutuksena, ei kannustinongelmana.

1960–1980-lukujen reformiaallon jälkeen suomalainen sosiaalipolitiikka oli kustannuksiltaan Länsi-Euroopan keskitasolla, tuloksiltaan tehokasta ja uudelleenjakavaa. Olennainen syy siihen, että Suomessa voitiin kohtuullisin kustannuksin harjoittaa tehokasta sosiaalipolitiikkaa oli kuitenkin se, että aiemmin kuvatut perustat olivat poikkeuksellisen suotuisat. Kysymys ei ollut vain kasvukauden yleisestä vakaudesta vaan suomalaisen yhteiskunnan sukupuolijakojen, demografisen kehityksen ja finanssipolitiikan tuottamista erityispiirteistä, siis naisten korkeasta työllisyydestä, suotuisasta ikärakenteesta, vähäisestä julkisesta velasta ja korkomenoista.

Takaisin omalle paikalle?

1990-luvun alussa sosiaalimenot kasvoivat myös reaalisesti, mutta ennen kaikkea niiden kansantuoteosuus harppasi kansantuotteen romahduksen seurauksena. Reaalinen kasvu johtui karkeasti kahdesta tekijästä. Hyvinvointipolitiikka oli viritetty vielä ekspansiiviseksi. Esimerkiksi eläkkeiden kypsyminen lisää sosiaalimenoja hiljakseen. Työttömyyden kasvu vuodesta 1990 alkoi sekin kasvattaa sosiaalimenoja.

Mutta reaalista kasvua dramaattisemmin muuttui sosiaalimenojen kansantuoteosuus. Vuonna 1993 se oli kolmanneksi korkein (34,6 prosenttia) maailmassa Ruotsin ja Alankomaiden jälkeen. Vuonna 2000 sen ennakoitiin pudonneen 25 prosenttiin ja vuonna 2001 23,8 prosenttiin, kun EU-maiden keskiarvo vuonna 1997 oli 28,1 prosenttia. Tällaista sosiaalimenojen kansantuoteosuuden pudotusta ei missään muualla ole koettu. Pudotus johtuu sekä sosiaaliturvaetuuksien karsinnasta ja jäädyttämisestä että kansantuotteen ripeästä kasvusta. Mutta Suomi ei ole jäänyt EU-keskiarvon alapuolelle vain sosiaalimenojen kansantuoteosuudessa vaan myös henkeä kohti lasketuissa sosiaalimenoissa. Vuonna 1998 Suomen takana olivat Kreikka, Espanja, Portugali ja Irlanti.

Taulukko: Sosiaalimenot asukasta kohden EU-maissa vuonna 1998 ostovoimapariteetilla korjattuina euroina.

Luxemburg	9 258
Tanska	7 098
Hollanti	6 703
Ruotsi	6 515
Saksa	6 459
Ranska	6 418
Itävalta	6 297
Belgia	6 131
EU (15)	5 532
Iso-Britannia	5 306
Italia	5 292
Suomi	5 171
Irlanti	3 372
Espanja	3 224
Kreikka	3 139
Portugali	3 110

Lähde: Eurostat

Sosiaalimenojen kansantuoteosuus on siis palannut paitsi EU-maiden keskitason alareunaan myös lamaa edeltävälle tasolle. EU-maiden keskitason alareuna voi olla sellainen sosiaalimenojen taso, minkä Suomen toimintatapa mahdollistaa. Mutta kun ottaa huomioon edelleen korkean työttömyyden (250 0000 työttömyysturvan saajaa enemmän kuin vuonna 1990), väestön ikääntymisen (vanhuuseläkkeensaajia on yli 100 000 enemmän) ja muun jälkiteollisen epävarmistumisen, on selvää, että sosiaaliturva ei anna nyt samaa turvaa kuin ennen lamaa.

Sama koskee yleensä julkista hyvinvointisektoria. Kun EU-maissa julkiset terveydenhuoltomenot asukasta kohti kasvoivat vuosina 1990–97 keskimäärin 20 prosenttia, Suomessa ne supistuivat ja asukasti kohti tai kansantuoteosuutena laskettuna ne olivat vuonna 1997 EU-maiden matalimpien joukossa (Kiander ym. 2000, 147). Lukioiden menot oppilasta kohti olivat vuonna 1998 70 prosenttia vuoden 1990 tasosta, ja yliopistojen menot opiskelijaa tai tutkintoa kohti noin 80 prosenttia (emt., 132–133).

> ... (J)ulkisen kulutuksen volyymi on näet supistunut edellisestä huipustaan (vuoden 1991 II neljännes) yli 11 prosenttia tämän vuoden toiseen neljännekseen mennessä ja sen alamäki jatkuu yhä jyrkkänä...
>
> Eikä edes Thatcherin Isossa-Britanniassa julkisen kulutuksen määrä pudonnut yhtenäkään vuonna 1980-luvun alkupuolella kaikesta julkisen sektorin alasajon aiheuttamasta kohusta huolimatta. Kuriositeettina voi vielä mainita, ettei edes suuren maailmanpulan pahoin runtelemassa Yhdysvalloissa tapahtunut yhtä suurta julkisen kysynnän supistumista kuin Suomen 1990-luvun lamassa. (Pekkarinen 1994, 563.)

Virkamiessuunnittelua

Kun kehityssuunta lamaa kohti paljastui ja näkemys suomalaisen yhteiskunnan "rakenneviasta" oli päättäjien valmiiksi omaksuma, seurauksena oli välitön pyrkimys säästöpolitiikkaan. Se kesti liki koko 1990-luvun, 1991–1998, ja sitä toteutti kaksi kokoonpanoltaan poikkeavaa hallitusta. Vuoden 1996 kuntien valtionosuuksien leikkaus oli viimeinen laman vuoksi tehty suuri säästötoimi. Toimeentulotuen leikkaaminen vuonna 1998 oli pikemmin kannustin- ja moraalipolitiikan kuin säästöjen motivoima.

Suomalaista säästöpolitiikkaa on tapana kuvata paniikinomaiseksi. Ranki (2000, 133) kuvaa kahta säästämisen periaatetta: säästämistä sieltä, mistä se on perusteltua tai sieltä, missä se saattaa onnistua. Yleensä säästäminen kohdistuu jälkimmäisiin. Suomessa säästöjä tehtiin kaikkialta, mistä se oli mahdollista.

Sosiaali- ja terveysministeriö julkaisi tulevaisuus- ja strategiapapereita vuosikymmenen alussakin (esim. *Kohti hyvää Suomea 2030*, 1991), mutta politiikan käsikirjoitus löytyi valtiovarainministeriöstä. Säästöt nojasivat VM:n virkamiesvalmisteluun. VM:n virkamiesjohto teki ensimmäisen esityksen puuttumisesta kovalla kädellä julkiseen talouteen jo maaliskuussa 1991 (Kosunen 1997a, 35–38). Paperissa esitettiin sekä institutionaalisia muutoksia kuten säästölakien säätämisjärjestyksen ja valtionosuusjärjestelmien muuttamista että menojen leikkaamista.

Vaikuttavin säästöpaperi, VM:n budjettipäällikkö Raimo Sailaksen johdolla tehty esitys ("Sailaksen paperi") valmistui lokakuussa 1992. Paperissa ehdotettiin laajakantoisia muutoksia muun muassa eläkkeisiin, perhe- ja asuntopolitiikkaan. Sailaksen paperin ehdotukset ovat toteutuneet vähitellen, esimerkiksi kansaneläkkeen pohjaosan eläkevähenteisyys vuonna 1996. Vielä elokuussa 1994 valmistunut työryhmämietintö "rakenteellisesta budjettivajeesta" piti yllä hälytys- ja valmiustilaa. Sailaksen paperit, erityisesti lokakuulta 1992, ovat määritelleet keskustelujen sävyt, ruokkineet kriisitietoisuutta ja muokanneet käsityksiämme (Saari 2001b) – aina tosin hyvinvointivaltion tai sen ytimen puolustamisen ja säilyttämisen nimissä.[29]

Pitää varmasti paikkansa, että säästöistä ja niiden kohdentamisesta ei käyty kunnollista kansalais- ja poliittista keskustelua. Voi kysyä, miten se edes periaatteessa olisi mahdollista. Karsintapolitiikka on luonteensa vuoksi hallitus- ja virkamiesjohtoista politiikkaa, johon haetaan hyväksyntä eduskunnalta. Karsintapolitiikan toteuttajat, kuten Raimo Sailas, penäsivät säästöjä ohjaavaa arvo- ja priorisointikeskustelua, mutta ainakaan valtakunnallisella tasolla tällaisia eettisiä prinsiippejä tai muitakaan sääntöjä ei voi sanoa olleen – jollei sellainen ollut säästöjen kohdentaminen nimenomaan sosiaali- ja terveysministeriön, puhtaimman "jakoministeriön" alaan ja "tuottavien" ministeriöiden suhteellinen suojelu. Kautto (2000) on VM:n tietojen nojalla laskenut, että 70 prosenttia säästöistä kohdistui sosiaali- ja terveysministeriön menoihin.

Vuosikymmenen alussa valtiovarainministeriö otti selkeän aloitteen ei vain säästöjen pakottamisessa muille hallinnonaloille vaan niiden kohdentamisen suunnittelussa. Vaikka valtiovarainministeriön yhteiskuntapoliittinen valta on kasvanut EMU-prosessin myötä, palasi sosiaalipolitiikan sisällöllinen suunnittelu vuosikymmenen mittaan sosiaali- ja terveysministeriöön. Siellä suunnittelua on tehty lukuisissa työryhmissä ja myös selvitysmiehen toimesta.

[29] VM:n valtiosihteeri Sailaksen tuorein "meille niin rakkaan hyvinvointivaltion" pelastuspuheenvuoro löytyy Helsingin Sanomista 5.2.2001. Siinä Sailas vaatii tiukkaa menokuria ja valtionvelan supistamista. Hän kutsuu edellisinä viikkoina esitettyjä menovaateita hengästyttäviksi, "hiuksia nostattaviksi".

Selvitysmies Pentti Arajärven raporttien (*Selkeämpään toimeentuloon*, 1997 ja *Toimeentuloturvaa koskevan lainsäädännön selkeyttäminen*, 1998) vastaanotto kuvaa sosiaaliturvan jälkiekspansiivisen uudelleenmuotoilun siirtymistä pois julkisuudesta, asiantuntijatyöksi (Saari 1999c). Raportteihin ei reagoitu julkisuudessa juuri lainkaan. Sen sijaan puolueet, työmarkkinoiden keskusjärjestöt ja muut sosiaalipoliittisesti relevantit toimijat antoivat lausuntonsa. Reformityö edellyttää Saaren mielestä sellaista asiantuntemusta, jota ei löydy em. organisaatioiden ulkopuolelta. "Sosiaalipolitiikkaa koskeva julkinen keskustelu on usein verrattavissa mielipidekyselyjen tuloksiin, joissa kansalaiset ottavat kantaa peruslinjauksiin. Se on .. etäällä reformityöstä." (Saari 1999c, 141.)

Hallitukset

Ahon hallitus (1991–1995) lupasi ohjelmassaan (26.4.1991) kilpailukykyä parantavia toimia sekä julkisen talouden säästötoimia. Kesän 1991 aikana hallitus laati vuoden 1992 budjettiesitykseen sisällytetyn säästöohjelman, joka sisälsi noin 40 säästölakiehdotusta ja tavoitteli noin 10 miljardin säästövaikutusta (Kosunen 1997a, 35). Säästöjen toteuttaminen eduskunnassa oli vaikeaa; vajaat neljä miljardia voitiin toteuttaa. Säästöohjelmaa jatkettiin vuosittain, ja voi sanoa, että joka puolelta "juustohöylättiin". Hallituksen yritys leikata ansiosidonnaista työttömyysturvaa ei onnistunut, sen sijaan työttömyysturvajärjestelmän laaja kokonaisuudistus vuonna 1994 kylläkin.

Ahon hallituksen pyrkimyksenä oli kuitenkin olla puuttumatta vähimmäisturvaan. Tässä suhteessa hallituksella oli siis vanha sosiaalinen rationaliteetti. Solidaarisuutta tavoiteltiin myös sillä, että kiristettiin verotusta ja otettiin käyttöön palkansaajien työeläke- ja työttömyysvakuutusmaksut (1993). Maksukykyiset osallistuivat täten budjetin tasapainotukseen. Loppujen lopuksi veron korotusten merkitys valtiontalouden tasapainotuksessa oli vähäinen. Valtion tulot alkoivat kasvaa vasta talouskasvun myötä vuonna 1994 (Kautto 2000). Siitä huolimatta, että hallitus pyrki säästöissä noudattamaan sosiaalista prinsiippiä, hallitus ajautui sisäisiin ristiriitoihin säästöpolitiikassaan ja sosiaali- ja terveysministeri Eeva Kuus-

koski erosi vastalauseena leikkauksille. Pääosan säästöistä (35 miljardia) teki jo Ahon hallitus.

Lipposen ensimmäinen hallitus (1995–1999) jatkoi säästöjä julkisen talouden tasapainottamiseksi ja toteutti niitä vielä 22 miljardia (vuositasolla arvioituna). Kun lamanaikainen kireä finanssipolitiikka eli julkisen kulutuksen supistaminen oli herättänyt paljon arvostelua, nyt kasvun käynnistyttyä julkisen talouden tasapainotus ajoittui suhdannepoliittisesti oikeaoppisesti. Säästöistä sovittiin jo hallitusohjelmassa ja ne toteutettiin heti hallituskauden alussa.

Lipposen hallituksen toiminnassa oli joitakin selkeitä eroja Ahon hallitukseen. Ote sosiaaliturvaan oli strategisempi, institutionaalisia piirteitä uudelleenmuokkaava, ei ainoastaan säästävä. EMU-prosessi alkoi näkyä siinä, että valtiontalouden sijasta huomio kiintyi koko julkiseen talouteen. Muut erot olivat sitoutuminen työttömyyden puolittamiseen (Matti Pekkasen työryhmän valmistelun mukaisesti) ja työllisyyden kohentamiseen. Hallituksen politiikassa näkyi se työllisyyskeskeinen linja, joka alkoi kehkeytyä muuallakin Euroopassa.

Poliittinen retoriikka ei enää korostanut rakennesiirtymää yksityisen/avoimen sektorin suuntaan vaan työllisyyden palauttamista ja työnteon kannattavuutta. "Työ on parasta sosiaaliturvaa." Kritiikki vaihtoi paikkaa julkisista palveluista tulonsiirtoihin. Hyvinvointivaltiota piti kehittää tuottavaksi, ei vain karsia. Sosiaaliturvaan tehtyjä leikkauksia ei ohjannut enää vain säästötarve vaan myös ansiotyön kannattavuuden parantaminen, sosiaaliturvan kannustavuuden lisääminen sekä työttömien ja työmarkkinoiden ulkopuolella olevien aktivointi ansiotyöhön. (Tämä uusi painotus näkyi tosin jo Ahon hallituksen viimeisessä vuodelle 1995 tehdyssä budjetissa.) Samaten sosiaaliturvan luonnetta ansiotulojen vakuuttamisena alettiin painottaa, ja täten eriyttää ansio- ja perusturvaa. Näiden periaatteiden oikeuttamana hallitus leikkasi myös perus- ja vähimmäisturvaa. Talouskasvun turvaaminen tai kiihdyttäminen ja julkisen talouden tasapainotus sitä kautta oikeuttivat myös vanhojen sosiaalisten periaatteiden sivuuttamisen. Säästöpolitiikan verhossa sosiaaliturvajärjestelmiä on 1990-luvulla rationalisoitu, ja niistä on tullut hallinnolle hallittavampia (Saari 2001b).

Miten ja mistä: kaikkialta

Sosiaalipolitiikasta ja huono-osaisilta

Julkisten menojen leikkaukset kohdistuivat kauttaaltaan julkisiin kulutusmenoihin ja tulonsiirtoihin, mutta painopiste oli sosiaalipolitiikassa. Valtiovarainministeriön (*Julkisen talouden näkymiä ja haasteita* 1998, 90) antamien tietojen mukaan, vuosina 1991–98 (mukana eivät vielä keväällä 1998 edellytetyt lisäsäästöt) tehtyjen päätösten säästövaikutus oli vuonna 1999 budjettikehyksissä työttömyysturvassa 5,5 miljardia, perhetuessa 5 miljardia, asumisen tuessa 5 miljardia, työllisyyden hoidossa 4,5 miljardia, eläkkeissä 4,5 miljardia ja sairausvakuutuksessa 3 miljardia. Suurin säästövaikutus oli kuntien valtionosuuksissa (14,5 miljardia). Sosiaalipolitiikan ulkopuoliset kohteet (maataloustuet, yritystuet, valtionhallinto, kehitysapu) tekivät yhteensä 14 miljardia eli 30 prosenttia säästöistä.

Virpi Kosusen (1997b) esittämässä leikkauskalenterissa vuosilta 1992–97 on arviointitavasta riippuen 80–100 merkittävää toimeentuloturvaa koskevaa muutosta, pääasiassa leikkauksia. Sosiaalimenojen supistamisessa voi käyttää kahta pääasiallista tekniikkaa, ja molempia on käytetty. Yhtäältä on rajoitettu kattavuutta (peittoa) eli etuuden saajien määrää, tiukennettu saantiedellytyksiä, pidennetty omavastuu-, odotus- ja karenssiaikoja. Kattavuuden supistamiseen liittyy usein yksilökohtaisuuden väheneminen eli perhekohtaisen tarveharkinnan korostuminen. Toiseksi on alennettu etuuksien tasoa joko alentamalla etuutta määrällisesti tai lyhentämällä sen maksatuskautta (Karisto ym. 1998, 318–330).

Sosiaalisten etuuksien kaventamisen ohella sosiaaliturvan kustannuksia voidaan kohdentaa asiakkaille tai vakuutetuille itselleen pois yleisen verorahoituksen piiristä. Vuoden 1992 periaatepäätöksessään valtioneuvosto edellytti myös asiakasmaksutulon merkittävää lisäämistä vuosina 1993–95. Vuonna 1993 lisättiin kuntien päätösvaltaa asiakasmaksuista, vaikka valtioneuvosto määritteleekin osan palveluista ilmaisiksi ja osalle maksukaton. Terveydenhuollon asiakasmaksujen osuus terveyspalvelujen kustannuksista nousi vuosina 1990–1994 12,6 prosentista 20,8 prosenttiin. Kun ter-

veyden- ja sosiaalihuollon asiakasmaksuja yleisesti hinattiin ylöspäin, lasten päivähoitomaksuille tehtiin päinvastoin vuonna 1996 työhön kannustavuuden nimissä.

Lehtonen ja Aho (2000) tiivistävät leikkausten pääkohderyhmät seuraavasti:

> 1992: sairaat ja työttömät
>
> 1993: sairaat, työttömät ja lapsiperheet
>
> 1994: työttömät, eläkeläiset ja (sairaat)
>
> 1995: lapsiperheet ja nuoret
>
> 1996: köyhät (pienituloiset sosiaaliturvan varassa elävät), sairaat, eläkeläiset, työttömät ja lapsiperheet
>
> 1997 ja 1998: työttömät, nuoret, lapsiperheet ja sairaat

Tällainen lista näyttää yksinkertaisesti epäoikeudenmukaiselta. "Lapsiperhe", "eläkeläinen" tai "sairas" – ryhmien laajuudesta ja heterogeenisuudesta huolimatta – laukaisevat ajatuksen sosiaalisesta tarvitsevuudesta. Säästöpolitiikan alkuvuosina sosiaalinen omatunto vielä muistutti olemassaolostaan. Jos pitää tasapainottaa budjetti, niin onko meidän pakko ottaa sairailta, työttömiltä, vanhuksilta, lapsiperheiltä?

Vastaus on, ettei niiltä voi ottaa, jotka eivät saa tulonsiirtoja. Sellaista hyvinvointitehtävien ulkopuolista "byrokratiaa", johon kansalaisten mielestä säästöt tuli kohdistaa, ei ole. Vuonna 1996 hyvinvointimenot olivat 70 prosenttia (234 miljardia) kaikista julkisyhteisöjen menoista, ja lopuista suuren osan kattoivat varsinaiset kollektiiviset hyödykkeet (oikeuslaitos, puolustus, infrastruktuuri). Toki hyväosaisille tärkeät palvelut (koulu, yliopisto, terveydenhuolto, päiväkodit), tulonsiirrot (ansioeläkkeet) ja verohelpotukset (perhepoliittiset tai omistusasumista tukevat) saivat osansa säästöistä ja hyväosaiset itse verotuksen ja sosiaalivakuutusmaksujen kiristymisestä. Hannu Uusitalo (1999b) huomauttaa, että pohjoismainen sosiaalipolitiikka levittää menetyksiä laajemmalle kuin (anglosaksinen) tarveharkintainen sosiaalipolitiikkaa, missä sosiaaliturvan piiriin kuuluvat vain köyhät. Jos tarveharkintamallissa leikataan etuuksia, ne kohdistuvat *vain* niihin, jotka ovat läpäisseet tarpeen harkinnan tai jääneet asetettujen tulorajojen alle.

Laskun suuntaaminen suuremmassa määrin hyvätuloisille olisi edellyttänyt verotuksen progression ja pääomaverotuksen kiristämistä, asuntotulon verotusta, korkeimman ansiosidonnaisen turvan leikkaamista ja eläkekattojen asettamista. Tämänsuuntaista hyvin toimeentulevan enemmistön solidaarisuutta kuulutti esimerkiksi Pentti Rönkkö (1995), ja Ruotsissa käytettiin verojen kiristämistä Suomea enemmän budjetin tasapainotuksessa. Tuo linja ei kuitenkaan suomalaisen päättelyn mukaan ollut taloudellisesti rationaalista, kasvua kiihdyttävää, joten se ei edes joutunut vakavasti poliittisille ja eettisille esityslistoille.

Taktiikat

Paul Pierson (1994, 1996, 178) olettaa, että syvä ja akuutti julkisen talouden rahoituskriisi on juuri se tilanne, missä epäsuositutkin säästöt saattavat tulla mahdollisiksi. Lisäksi leikkauksia voidaan toteuttaa tavoin, jotka helpottavat niiden läpivientiä. Leikkaus on helpommin vietävissä läpi, jos kohteena eivät ole enemmistön tai sisäpiiriläisten edut. Turvallisinta on leikkaaminen, jota ei huomata, jota ei tunnisteta leikkaamiseksi tai joka kohdistuu poliittisesti vaikutusvallattomiin ryhmiin (myös Lehtonen & Aho 2000). Poliittista riskiä vähentää mm. "häivytystaktiikka", jossa muutoksia myöhennetään, ositetaan ja vähätellään, perustellaan välttämättömyyksinä, ei poliittisina valintoina tai harjoitetun politiikan seurauksina. Tämä taktiikka toimii erityisesti heikosti indeksoiduissa tulonsiirtojärjestelmissä.

Osa suomalaisia leikkauksista on kohdistunut hajanaisiin ja poliittisesti vaikutusvallattomiin ryhmiin, kuten sairaisiin ja vuokralla asuviin pienituloisiin.[30] Toisaalta meillä tehtiin myös poliittisesti rohkeita tekoja, kuten lapsilisien leikkaus ja eläkkeiden heikentäminen monin tavoin.

[30] Vuokra-asunnoissa asuvien asumistukea saavien ruokakuntien keskimääräiset kuukausitulot olivat vuonna 1990 5190 mk ja tuen jälkeen asumiskustannusten osuus ruokakunnan bruttotuloista 15,1 prosenttia. Vuonna 1999 keskimääräiset tulot olivat 3894 mk ja asumismenojen osuus bruttotuloista 26,4 prosenttia (Kansaneläkelaitoksen asumistukitilastot 1999, 64). Vuokra-asunnossa asuvien saajien määrä oli noussut (1990: 70 828 -> 1999: 194 642), keskimääräinen tukikin hieman, mutta se ei pystynyt kompensoimaan vuokrien nousua ja tulojen laskua.

Lapsilisää saavia lapsia oli vuonna 1995 1 097 400 ja perheitä 614 600, erilaisten (oma)eläkkeiden saajia vielä enemmän eli n. 1,1 miljoonaa.

Indeksiä jäädyttämällä tai muuntelemalla leikkauksia naamioidaan tunnistamattomiksi. Indeksien tarkastukset kuulostavat pikemmin teknisiltä kuin poliittisilta ratkaisuilta. Aika suuri osa sosiaalietuuksien kasvun pysäyttämisestä tai etuuksien tason laskemisesta on hoidettu indekseillä (Saari 2001b). Lamavuosina liki kaikki indeksit, joilla sosiaaliturvaetuuksia tulisi tarkastaa elinkustannusten nousun mukaisesti, jäädytettiin. Rakenteellisempaa indeksipolitiikkaa merkitsi työeläkkeiden indeksoinnin muutos vuonna 1996. Myös kuntien valtionosuuksien indeksointia muutettiin. Indeksiin kuuluva yleinen palkkakehitys vaihdettiin kuntien palkkakehitykseksi.

Suomessa 1990-luvulla mikään sosiaaliturvan muoto – ansioturva, perusturva, tarveharkinta – ei ollut suojassa.

1990-luvun hyvinvointireformi Suomessa tai muualla ei puhu sen puolesta, että universalismi[31] suojelisi sosiaalietuuksia. Leikkauksille altteimpia ovat kansalaisuuteen ja maassa asumiseen perustuvat etuudet, jotka sisältävät tarveharkinnan elementin, joiden kohteena on vähempivaltaisia ryhmiä ja jotka kilpailevat ansioturvan kanssa. Eurooppalainen korporatismi on osoittautunut universalismia tiukemmaksi karsinnan esteeksi (Anttonen & Sipilä 2000). Suomessa ei ole puhtaita korporatiivisia järjestelmiä, joista työmarkkinaosapuolet päättäisivät, joita ne hallinnoisivat ja jotka ne rahoittaisivat kokonaan. Silti palkansaaja-asemaan perustuvan, työantajien ja palkansaajien maksamilla sosiaalivakuutusmaksuilla rahoitetun sosiaaliturvan leikkauksista on päästävä sopuun työmarkkinaosapuolten kanssa.

Korporatiivisten osapuolten kannalta tärkeimmät kysymykset ovat eläke- ja työttömyysturva. Molemmat kokivat suuria muutoksia 1990-luvulla. Esimerkiksi 25.11.1992 tulopoliittisessa kokonaisratkaisussa sovittiin merkittävistä eläketurvan muutoksista sekä työmarkkinatuesta. Työttömyysturvan muutokset ovat vaikeuttaneet pääsyä sisäpiiriin eli ansiosidonnaiselle työttömyysturvalle, mutta säilyttäneet liki ennallaan sisään pääsevien etuudet. Työeläkejärjestelmään tehdyt muutokset ovat heikentäneet sekä nykyisten että tulevien eläkeläisten eläkkeitä. Verrattuna siihen, miten vaikeaa eläkkeiden tekeminen realistisiksi on monessa maassa (Italia, Ranska, Saksa), Suomen palkansaajajärjestöjen johto on osoittanut melkoista mukautuvuutta realiteetteihin. Toisaalta eläkereformi on sittenkin pieni verrattuna joidenkin ekonomistien hellimään henkilökohtaisten tilien järjestelmään (tai Chilen malliin) (Lassila & Valkonen 1999b). Työeläkejärjestelmä säilytti kaikki rakennepiirteensä. Eläkkeiden tason madaltaminen toteutettiin paljolti näkymättömin keinoin muuttamalla työkyvyttömyyseläkkeiden tulevaa aikaa tai TEL-indeksin koostumusta.

[31] Universalismi on teoreettisesti tärkeä ja yleisesti käytetty mutta epäselvä käsite. Tässä tarkoitan sillä asumiseen perustuvia, kaikkia kansalaisia yhtäläisten sääntöjen mukaisesti kohtelevia etuuksia.

Seuraukset toimeentulolle

Niin pienituloisten kuin hyvätuloistenkin mediaanitulot putosivat laman myötä. Vielä vuonna 1998 väestön enemmistön, seitsemän alimman desiilin (tulokymmenyksen) käytettävissä olevat reaalitulot olivat matalammat kuin vuonna 1990. Tämä johtuu sekä ansaittujen tulojen supistumisesta konkurssien, työttömyyden ja työurien epävakaistumisen myötä että tulonsiirtojen leikkauksista.

Lama lisäsi merkittävästi kansalaisten toimeentulon riippuvuutta toimeentuloturvasta. Vuonna 1994 kolmannes kaikista kotitalouksien tuloista tuli sosiaaliturvaetuuksista (Ruotsalainen 2000b, 35). Talouskasvu ei ole palauttanut tulonsiirtojen roolia lamaa edeltävälle tasolle vaan sosiaaliturvan varassa on edelleen entistä enemmän työikäisiäkin. Tätä selittää yhtäältä korkeana jatkuva työttömyys, toisaalta elinkustannusten kalleus suhteessa lamanjälkeiseen palkkatasoon.

Sosiaaliturvaetuuksia leikattiin samalla kun sosiaaliturvan merkitys toimeentulolle kasvoi. Sosiaalietuuksien ja verotuksen muutokset tehtiin pala palalta ilman, että olisi arvioitu niiden kokonaisvaikutusta tai kohdentumista. Vaikka toimeentulon kehitystä 1990-luvulla on seurattu tulonjako- ja köyhyysmittareilla, itse sosiaaliturvajärjestelmien muutosten vaikutuksesta on vähän tietoa. Tätä voidaan tarkastella ensinnäkin koko-

naisvaikutuksina, jolloin otetaan huomioon väestörakenteen ja tulonmuodostuksen muutokset. Esimerkiksi eläkeläisten tulot ovat 1990-luvulla kehittyneet suotuisasti eläkkeiden leikkauksista huolimatta (*Sosiaaliturvan suunta 2000–2001*, 2000). Selityksenä on työeläkejärjestelmän kypsyminen.

Toiseksi voidaan tutkia pelkkien lakimuutosten vaikutuksia olettamalla erilaisia kotitaloustyyppejä ja simuloimalla niiden tuloja. Tällaisia laskelmia ovat tehneet ainakin Kosunen (1997c) ja Hiilamo (2000). Tällaisen simulaation perusteella kotitalouksien taloudellinen pelivara tai vapaan kulutuksen marginaali kapeni vuosina 1991–1999 (Hiilamo 2000). Palkkatyöstä elävien kotitalouksien tulokehitykseen vaikuttivat verotuksessa ja asumisen tuessa tapahtuneet muutokset. Eniten menettivät paljon tulonsiirtoja saaneet lapsiperheet, joiden tulokehitykseen perhepolitiikan ja asumistuen ennalta arvaamattomat muutokset loivat epävakautta. Työttömien tai sairausvakuutuskorvauksilla elävien tuloihin järjestelmämuutokset vaikuttivat odotetusti enemmän. Tulojen menetys oli jopa 12–17 prosenttia. Kotitalouden tulokehitys oli sitä epävarmempaa, mitä useampia sosiaalietuuksia se sai.

Hiilamo (2000) toteaa, että mikrosimulaation valossa useimpien perhetyyppien toimeentulo ("elinvara") jäätyi noin vuosiksi 1990–1995. Senkin jälkeen toimeentulo on polkenut paikallaan tai jopa heikentynyt työttömyysturvaa saavissa perheissä. Perhepolitiikalla aikaansaatu tulontasaus lapsiperheen ja lapsettoman perheen välillä supistui vuosina 1991–1999 merkittävästi, 1200 mk/kk kahden ansaitsijan ja 1700mk/kk yhden ansaitsijan keskivertoperheissä.

Toimeentulo-ongelmien kasvusta kertoo myös toimeentulotuen saajien voimakas kasvu ja jääminen korkealle tasolla laman jälkeenkin. Vuonna 1990 toimeentulotukea saaneita kotitalouksia vuoden aikana oli 181 604, korkeimmillaan vuonna 1996 349 591 kotitaloutta. Vielä vuonna 2000 kotitalouksien määrä oli 50 prosenttia korkeampi kuin vuonna 1990 (*Sosiaaliturvan suunta 2000–2001*, 2000).

Vanhaa pelastamassa

Sosiaaliturvan karsinnoin voidaan muuttaa paitsi suoraan ihmisten toimeentuloa myös sosiaalipolitiikan tai hyvinvointivaltion mallia tai tyyppiä. Hyvinvointivaltiokeskustelu on ollut kiinnostuneempi jälkimmäisestä kysymyksestä, ja ennen muuta siitä, missä määrin harjoitettu politiikka on etäännyttänyt sosiaalipolitiikkaa pohjoismaisen mallin ideaalista (Heikkilä & Uusitalo 1997; Kvist 1999; Kautto ym. 1999; Lehtonen 2000; Anttonen & Sipilä 2000).

Hallitus ja valtiovarainministeriö opettivat, että säästöt olivat välttämättömiä hyvinvointivaltion pelastamiseksi. Sitä millainen tuho olisi seurauksena ilman säästöjä, ei kerrottu, mutta valtionvelan hallitsematon kasvu vaani uhkana. Blomberg (1999) havaitsi lehdistötutkimuksessaan, että julkisuuteen palvelujen karsimisesta tai muutostarpeista puhuneet eivät nähneet tai esittäneet niitä järjestelmää muuttavina tai periaatteellisina. Pikemmin kysymys oli saman järjestelmän mukauttamisesta niukemmalle tasolle. Myös valtiovarainministeri Viinanen vakuutti vuoden 1995 leikkausbudjettia esitelleessä budjettipuheessaan (Viinanen 1994), että "hyvinvointivaltio ei säästöillä romahda".

Hiipivä poisottaminen

Henry Cox (1998) on painottanut pienistä karsinnoista koostuvaa systeemimuutosta (toisin kuin radikaalien muutosten korkeaa kynnystä painottava Paul Pierson). Isoon-Britanniaan viitaten hän väittää, että kaksi vuosikymmentä pieniä karsintoja on muuttanut hyvinvointivaltion kasvot. Karsinta muuttaa sosiaalisten oikeuksien luonnetta, rajoittaa universalismia ja siirtää etuuksia ja palveluja optimista kohti minimiä. Hyvinvointivaltion alkuperäinen idea, kansalaisuuteen nojaava universaali oikeutus, antaa tietä diskursiivisemmille sosiaalisille etuuksille.

van Kersbergen (2000, 28–30) esittää "hiipivästä poisottamisesta"

(*creeping disentitlement*) seuraavia oletuksia. Pienetkin leikkaukset voivat kumuloituessaan tuottaa radikaaleja seurauksia. Yhden järjestelmän leikkaukset voivat heikentää toisen kestävyyttä, jos asiakkaat ehtojen tiukentuessa tai etuuksien laskiessa siirtyvät järjestelmästä toiseen. Etuuksien karsinnan tarkastelu järjestelmittäin peittää seurausten kasautumisen joihinkin ryhmiin. Pienten karsintojen jatkuminen muuntaa mentaalisia mallejamme ja hyvinvointivaltioon liitettyjä diskursseja ja valmistelee tietä perusteellisemman muutoksen hyväksymiseen. Uusi sukupolvi kasvaa madaltuvien odotusten ja karsinnan määrittelemässä ilmapiirissä, siis hyvin toisenlaisessa kuin hyvinvointivaltion ekspansion aikana.

Suomen osalta on päädytty vaihteleviin tulkintoihin. Stakesin tutkijat (Heikkilä & Uusitalo 1997; Kautto ym. 1999) päätyivät – varauksin – siihen, että leikkaukset eivät ole muuttaneet sosiaalipoliittisen järjestelmän pohjoismaisia peruspiirteitä. Järjestelmä antaa entisin rakentein niukempia etuuksia. Hannu Uusitalo on haastatteluissaan (esim. Uusitalo 2000a) tarkentanut tätä tulkintaa myöhemmin huomauttamalla tarveharkintaisen sosiaaliturvan laajenemisesta tavalla, joka ei enää mahdu pohjoismaisen mallin piirteisiin.

Jon Kvist (1999) ottaa pohjoismaisen mallin kriteeriksi järjestelmien universaalisuuden, etuuksien anteliaisuuden ja palvelujen tasokkuuden. Tarkastelun kohteina Kvistillä ovat perhepolitiikka, työttömyysturva ja vanhusten huolto. Kvistin johtopäätös on, että taloudellisesti vaikeina aikoina anteliaimpia järjestelmiä sopeutetaan tai jopa leikataan vakavasti. Silti Kvistin johtopäätös on, että yksikään Pohjoismaa ei poistunut pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden klubista, joskin Suomi edellä mainituilla alueilla etääntyi siitä eniten.

Heikki Lehtonen (2000) näkee, että Suomi on etääntynyt merkittävästi institutionaalisesta ja universaalista sosiaalipolitiikkamallista. Myös Anttonen & Sipilä (2000, 261–262) kysyvät, tokko Suomea voi enää pitää tyypillisenä esimerkkinä pohjoismaisesta hyvinvointivaltiosta. Sosiaalimenot, etenkin nettomenot, ovat eurooppalaisen keskitason alapuolella ja suhteelliset terveydenhuoltomenot vielä matalammat. Tulo- tai tarveharkintaisten sosiaalimenojen osuus (vuonna 1996 15,7 prosenttia, Heino 1999, 11) ylittää pohjoismaisen tason. Toimeentulotuen rooli ihmisten toimeentulolle on jäänyt korkeaksi laman jälkeenkin, samoin ruokapankit pysyväksi ilmiöksi. Terveydenhuollossa ja vanhustenhuollossa on kriisipisteitä.

Anttonen & Sipilä näkevät merkkejä Suomen paluusta samaan asemaan, missä se oli vielä 1960- ja 70-luvulla. Suomi seuraili pohjoismaista mallia vaatimattomalla tasolla. He päättelevät, että "tasokasta universaalia sosiaalipolitiikkaa on mahdotonta ylläpitää nykyisellä rahoituksen tasolla".

Suomen esimerkki puhuu sen puolesta, että jo pelkkä leikkauspolitiikka muuttaa hyvinvointivaltion kasvoja ja sosiaalisten oikeuksien luonnetta. Leikkaukset

1) kaventavat julkisen vallan vastuuta kansalaisten elämässä,
2) muuttavat optimia kohti minimiä,
3) vähentävät sosiaaliturvan kykyä tasoittaa taloudellisia ja elämänlaadun eroja,
4) muuttavat odotushorisonttia ja ajatusmalleja ja
5) voivat tuottaa radikaaliakin hiipivää muutosta.

Tuloksena ei siis ole vain "keventäminen" tai siirtyminen ikään kuin aikaisemmalle portaalle tai tasolle. Mutta jos kysymystä siitä, vieläkö Suomi kuuluu pohjoismaiseen sosiaalipoliittiseen klubiin, on järkeä asettaa, niin asettaisin Suomen klubin reunalle tai rajalle, missä Suomi sekä etuuksien tason että institutionaalisten piirteiden vuoksi on ennenkin enimmäkseen keikkunut.

Jäädytetyt kehykset

Vuonna 2001 julkinen talous ja valtiontalous ovat tukevasti ylijäämäisiä. Ylijäämät ovat korkeimmat EU-maista ja ylittävät yleisesti tavoitteeksi tulkitun yhden prosentin kansantuotteesta. Jos ajatellaan, että säästöt on tehty julkisen talouden tasapainottamiseksi, tasapainon saavuttamisen pitäisi avata tilaa yhteiskuntapoliittisille valinnoille. Talousneuvoston asettama Julkisen talouden ryhmä (1998) hahmotti kolme toimintavaihtoehtoa vuosituhannen vaihteeseen (myös Uusitalo 1999a).

a) Verotuksen keventäminen. Kokonaisveroastetta kevennetään toteuttamalla EU:n sisämarkkinaohjelman edellyttämät tai implikoimat välillisen verotuksen kevennykset (alkoholivero), keventämällä työtulojen verotus-

ta ja vähentämällä progression vaikutusta. Tämän valinnan odotetaan voimistavan talouden ja työllisyyden kasvua ja vähentävän työttömyysmenoja. Mahdollisuus pitää veropohjat (yritykset, työvoima, pääomatulot, säästöt) Suomessa paranevat.

Toisaalta tässä strategiassa Talous- ja rahaliiton vakaus- ja kasvusopimuksen ehtojen täyttäminen vaikeutuu, jos talous joutuu taantumaan. Verotuksen keventäminen synnyttää paineita julkisten menojen karsintaan joko rahoitussyistä tai suhdanteiden hallitsemiseksi tai sitten strategia perustuu avoimelle julkisen sektorin kansantuoteosuuden supistamistavoitteelle. Tulonjako muuttuu epätasaisemmaksi. Eriarvoisuuden kasvua voisi lievittää verohelpotusten suuntaaminen pienituloisille, joka on myös tehokkainta työllisyyden kannalta. Toisaalta hyvätuloisten rajaaminen verokevennysten ulkopuolelle on vaikeaa poliittisesti ja sotii kannustavuusoppia vastaan.

b) Julkisen velan hallinta. Tavoitteena on luoda rakenteellinen ylijäämä julkiseen/valtion talouteen, mikä samalla tarkoittaa valtionvelan lyhentämistä. Rakenteellista ylijäämää perustellaan sillä, että näin julkinen talous, ainakin automaattiset vakauttajat, voivat toimia puskurina taloudellisissa häiriöissä. Tässä strategiassa perusteluna Suomen suhdannealttius ja tuleva demografinen muutos julkisen talouden ylijäämään tähdätään yli sen, mitä vakaussopimus edellyttää. Rakenteellisen ylijäämän oloissa on helpompi hallita väestörakenteen ikääntymisen aiheuttamia kustannuksia.

Tässä strategiassa julkisen talouden mahdollisuudet ottaa vastaan taantuma kohenevat. Bruttoveroaste alenee vähemmän kuin edellisessä. Paineet julkisten menojen karsimiseen on pienemmät kuin veronkevennysstrategiassa. Velan maksaminen vähentää korkomenoja ja luo siten jatkossa pelivaraa joko veronkevennyksille tai hyvinvointipolitiikalle. Eriarvoisuuden kasvua voidaan tällä linjalla hillitä uudelleen suuntaamalla veroja ja sosiaaliturvaa.

c) Takaisin 1990-luvun alkuun. Tässä strategiassa sosiaaliturvan, koulutuksen ja muiden palvelujen resursseja lisätään. Näin korjataan sekä laman että säästöjen jälkiä siihen tapaan kuin Ruotsissa on tehty. Bruttoveroaste pidetään nykyisellä tasolla; yhden veromuodon kevennykset kompensoidaan joidenkin muiden veromuotojen lisäyksin. Työtulojen verotus voisi keventyä, jos löytyy kompensoivia kohteita. Hyvinvointimenot ja julkisen sektorin työllisyys kasvaisivat ja tulonjako pysyisi tasaisena. Toisaalta talouskasvu saattaisi hidastua verokevennysstrategiaan verrattuna. Julkinen velka supistuu vain vähän; kyky ottaa vastaan taantumia paranee mutta hitaammin.

Tähän saakka painopiste on ollut kahdessa ensimmäisessä strategiassa. Valtion reaalimenot pyritään jäädyttämään vaali- ja hallituskaudeksi. Talouden asiantuntijat väittelevät lähinnä veronkevennysten ja velanhoidon suhteista. Ilmeisesti lamakokemuksen läheisyys, suomalainen kassatasapainon perintö, "valtion järki", rahaliiton pelisäännöt ja tarve viestiä markkinoille julkisen talouden hallintaa ovat asettaneet painopistettä julkisen talouden tasapainotukseen. Niinpä hallitusohjelmassa kaavailtua suurempaa tuloveron kevennystä vuoden 2001 budjettiin voi pitää jonkinasteisena, osin odotettua suurempien verotulojen mahdollistamana yllätyksenä. Talouskasvun ripeys on mahdollistanut samanaikaisen rakenteellisen ylijäämän ja verotuksen keventämisen. VM:n ennusteen mukaan bruttoveroaste laskee tänä vuonna 44,9 prosenttiin kansantuotteesta. Tällöin veroasteessakin olisi palattu vuoden 1990 tasolle.

Laman opetusta on pyritty jatkamaan mahdollisimman pitkälle. "Kaikissa sosiaalitukijärjestelmissä tehtiin tuolloin äkkijarrutus ja sitten jalka unohdettiin ottaa pois jarrupolkimelta", kuvailee STM:n virkamies Kari Ilmonen (*Socius* 2000, n:o 6) linjaa. Tietenkään ei ole unohdettu; se pidetään jarrupolkimella niin kauan kuin poliittiset paineet antavat myöten. Vuonna 2000 paineet hyvinvointipoliittisiin satsauksiin kasvoivat, eikä VM:n antama "kehys" enää pitänyt vuodelle 2001 tehdyssä budjetissa. Osaansa ovat olleet vaatimassa niin korkeakoulut, vanhustenhuolto, lastenpsykiatria kuin puolustusvoimat. Vuoden 2000 viimeisessä julkisuuteen tulleessa puheenvuorossa pääministeri peräsi talousmalttia, ja muistutti, että lamatalkoot ovat vielä kesken. Tätä kirjoitettaessa maaliskuussa 2001 yhteiskuntapoliittinen yhteenotto hyvinvointisatsausten ja valtion velan maksamisen välillä on yltynyt. Sekä valtiovarainministeri Niinistö että valtiosihteeri Sailas ovat tulleet julkisuuteen vetoomuksineen

velan lyhentämisestä ja uusien menovaatimusten hillitsemisestä. EVA:n tuore asennetutkimus (*Erilaisuuksien Suomi* 2001) osoittaa, että suhteessa hyvinvointivaltion säilyttämiseen ja lujittamiseen kansalaiset eivät paljon piittaa valtion velan lyhentämisestä tai edes verojen keventämisestä.

KANNUSTIMIA JA MORAALIA

Sosiaalipolitiikan suunnanmuutos on muutakin kuin toimeentuloturvan ja palvelujen kaventamista. Toimeentuloturvan tiukentamisella on muitakin tavoitteita kuin vain sosiaalimenon suora karsinta. Kun työttömyysturvan tasoa heikennetään, sen maksatusaikaa lyhennetään tai työttömyysturvalle pääsyä vaikeutetaan, tavoitteena on paitsi työttömyysmiljardien suora vähentäminen myös työttömien kannustaminen tai pakottaminen ansiotyöhön. Leikkauksiin limittyneenä onkin toteutettu 1990-luvun sosiaalipolitiikan keskeinen mentaalisten mallien muutos, siirtymä tasa-arvoistavasta "kannustavaan" sosiaalipolitiikkaan (vrt. Forma 2000). Sen taustaideologia on kokoontunut monista poluista, jotka kokoan ensin. Sen jälkeen käyn läpi tärkeimmät sosiaalipolitiikan alueet, joilla kannustavuusreformeja on tehty.

Uusliberalismista uuteen oikeaoppisuuteen

Uusliberalistinen kritiikki

Vaikka sosiaalipolitiikan taloudellinen kritiikki on yhtä vanhaa kuin sosiaalipolitiikka, se sai kärjekkäitä muotoja 1980-luvun uusliberalismissa (ks. Pierson 1991, 45–48). Kritiikistä on filosofisempia (yksilön vapauden rajoituksia korostavia) ja taloustieteellisempiä (vääriä kannustimia korostavia) versioita. Anglosaksisessa muodossa tärkein debatin kohde ovat olleet yksinäiset "sosiaalihuoltoäidit", joiden epäillään synnyttävän lapsia elinkeinokseen.

Uusliberalistisessa ajattelussa yleisiä yhteiskunnan organisointiperiaatteita kuten markkinoiden, yrittäjyyden, voiton, kilpailun, tehokkuuden jne. ihannointia täydentävät omaa vastuuta, yhteisöjä, vapaaehtoisjärjestöjä ja keskinäisapua korostavat sosiaalipoliittiset periaatteet (esim. Schmidtz

& Goodin 1998). Schmidtzin (emt.) johtoajatus on sosiaalisen vastuun sisäistäminen pieniin yhteisöihin ja omaehtoisiin vakuutuskassoihin.

Uusliberalistinen sosiaaliturvan arvostelu (ks. Bonoli ym. 2000) väittää sosiaaliturvan, erityisesti työttömyysturvan sekä verotuksen murentavan työkannustimet ja demoralisoivan kansalaisia. Tämän seurauksena talouskasvu hidastuu. Bonoli ym. pyrkivät analysoimaan väitteiden paikkansapitävyyttä. He jakavat tutkimusnäytön kahteen tyyppiin, yhtäältä yksilöiden käyttäytymistä koskevaan ja toisaalta makrotasoiseen analyysiin, missä vertaillaan talouskasvua ja sosiaaliturvan tasoa ja rakenteita. Edellinen ei puhu passivoivan vaikutuksen olemassaolosta, jälkimmäinen antaa ristiriitaista näyttöä. Uusliberalistinen kritiikki nojaa enemmän tiettyyn kuvaan yksilöiden motivaation ja instituutioiden suhteesta kuin empiiriseen näyttöön (myös Jäntti 1995).

Vaikka uusliberalististen väitteiden tieteellinen näyttö on puutteellinen, ajatuksilla on katu-uskottavuutta ja normatiivista hyväksyttävyyttä. Ne vetoavat arkimoraaliin, jonka peruspilareina pysyvät sellaiset arvot kuin työnteko, itsensä elättäminen, oma vastuu. Uusliberalistinen ajattelu yksinkertaistaa monimutkaista todellisuutta. Sillä on totuusvaikutelma puolellaan akateemisesta näytöstä riippumatta.

Kannustettavat yksilöt

Yksilöiden toimintarakenne tai yksilön ja yhteisön suhde on yhteiskuntateorialle ikuisuuskysymys; yksilöt ovat monimutkaisempia kuin uusklassisen mallin esittämät rationaaliset laskelmoijat. Silti on kiistämätöntä, että taloudelliset kannustimet ja niiden marginaalimuutokset, joita taloustiede analysoi, vaikuttavat käyttäytymiseen. Kannustimet ovat markkinataloudellisen yhteiskunnan keskeisiä politiikan välineitä; ne tarjoavat tarttumakohdan, joilla yhteiskuntapolitiikka voi ohjata yksilöiden valintoja ja käyttäytymistä. Muita keinoja ovat pakko, propaganda ja valistus, ja kaikilla niillä on rajansa (Spicker 2000, 165).

Ekonomistien ajattelussa toistuvat samat teemat kuin uusliberalismissa. Ristiriidan talouden tehokkuuden ja sosiaalisen turvallisuuden välillä nähdään kasvaneen (Buti ym. 1997). Julkisen sosiaaliturvan ja tulontasa-

uksen kielteiset taloudelliset seuraukset voi listata seuraavasti (esim. Lindbeck 1997a; 1997b): (a) verotuksen ja verokiilan aiheuttamat tehokkuustappiot kansantaloudessa ja työllisyydessä; (b) työttömyys- ja työsuhdeturvan seurauksena kasvava työmarkkinoiden jäykkyys, kohoava työttömyyden taso, hidastuva uudelleentyöllistyminen ja kasvava työttömyyden kesto; (c) työsuhdeturva ja joustamattomat palkat vähentävät työvoiman kysyntää, työttömyysturva sen tarjontaa; (d) julkisen sektorin ja hallinnon kasvun seurauksena kasvava kansantalouden tehottomuus ja madaltuva tuottavuuskasvu; (e) kumulatiiviset budjettivajeet ja kasvava julkinen velka, sekä niiden aiheuttama markkinoiden epävarmuus ja koron nousu; (f) kielteiset käyttäytymisvaikutukset; mitä paremmat etuudet, sitä enemmän sairaita, työkyvyttömiä, varhaiseläkkeitä, pitkäaikaistyöttömiä ja yksinhuoltajia; (g) tulonjaon jatkuva politisointi; (h) sosiaaliturvan hyväksikäyttöä pidättelevien sosiaalisten normien rapautuminen.

Toisaalta Lindbeckin (1997 a ja b) kaltaiset ekonomistit (myös Buti ym. 1997) tasapainottavat arvosteluaan tai varoituksiaan listaamalla myös hyvinvointivaltion saavutukset: se vähentää kansalaisten tuloriskiä, poistaa ja lievittää köyhyyttä, stimuloi kulutusta, tuottaa inhimillistä ja sosiaalista pääomaa, luo sosiaalista koheesiota sekä kansalaisten valmiutta hyväksyä modernisaatiomuutoksia ja elämänriskejä. Vaikka ekonomistit ovat heterogeeninen ja erimielinen joukko, voi Rothsteinin (2000, 230) tavoin ihmetellä, miksi heidän analyysinsa universaalista hyvinvointivaltiosta on ideologisesti niin selvästi "oikealle kallellaan". A.B. Atkinson (1997; 1999), itse yksi Euroopan johtavia ekonomisteja, löytää taloustieteellisestä hyvinvointivaltioanalyysista ja sitä hallitsevasta julkisen valinnan näkökulmasta samanlaista arvostelun sijaa.

Työtä, työtä ja enemmän työtä.[32]

Kaikki eurooppalaiset poliittis-hallinnolliset toimijat olivat 1980- ja 1990-luvulla "neliön ympyröinnin" edessä (George 1996, 1998), siis ratkomassa kasvavien sosiaalipoliittisten tarpeiden ja rajallisten julkisten resurssien ristiriitaa. Ne joutuivat ratkomaan korkean työttömyyden, syrjäytymisen ja köyhyyden esiin nousua sekä vastaamaan taloustieteelliseen kritiikkiin.

1990-luvulla vastaukseksi, suorastaan uudeksi oikeaoppisuudeksi kuten Bill Jordan (1998) sitä luonnehtii, kehkeytyi korkea työllisyys. Korkeasta työllisyydestä tuli vastaus siihen, miten eurooppalaiset yhteiskunnat voivat säilyttää hyvinvointivaltionsa. Gøsta Esping-Andersen (1996) kiteyttää saman väittämällä, että pahiten umpikujaan olivat joutumassa ne maat, jotka pyrkivät ratkomaan työttömyyttä vähentämällä työvoiman tarjontaa eli suosimalla työajan lyhentämistä, varhaiseläkkeitä tai kotiäitiyttä. Hyvinvointi ja sosiaaliturva ilman työntekoa ei ole mahdollista (Hemerijck ym. 2000). Hollanti ja Tanska ovat käyneet esimerkkeinä maista, jotka ovat muuttaneet aikaisemman kansalaispalkkaa lähennelleen anteliaisuuden ja orientoituneet vahvistamaan työyhteiskuntaa.

Korkean työllisyyden tavoite kehottaa katsomaan sosiaalipolitiikkaa työkannustimien kulmasta. Jos korkea työllisyys ensin näyttää *keinolta*, jolla anteliasta sosiaalipolitiikkaa voidaan ylläpitää, niin työllisyydestä tuli myös se *tavoite*, joka pakottaa sosiaalipolitiikan uudelleenmuotoiluun. Uusi suuntaus näkyi sekä EU:n yhteisissä kannanotoissa että kansallisissa linjauksissa. Hollanti järjesti puheenjohtajakaudellaan "hyvinvointivaltion aktivointia" käsitelleen konferenssin (Social Policy and Economic Performance. Employment, Activating Welfare State and Economic Competitiveness, konferenssi 23.–25.1. 1997). Karkeasti ottaen aktivoinnilla ymmärretään sitä, että hyvinvointivaltion resursseja tulisi tulonsiirtojen sijasta käyttää työmarkkinoiden ulkopuolella olevien

[32] Wim Kok, Hollannin pääministeri 1994–, entinen ay-johtaja.

(työttömien, kotiäitien, yksinhuoltajien, vajaatyökykyisten) siirtämiseen ja palauttamiseen työhön.

Uusi ortodoksia on esitetty puhdaspiirteisesti Joakim Palmen yhdessä muiden sosiaalipolitiikkojen kanssa Euroopan Neuvostolle tekemässä esityksessä (Palme 1998, 29–30). Tavoitteena oli löytää keinoja sosiaalisten oikeuksien säilyttämiseen samalla kun sosiaalimenoja voidaan kontrolloida. Perusajatus on, että tähän tarvitaan lisää veronmaksajia. Sosiaaliturvajärjestelmiä on uudistettava niin, että kannustimet työntekoon paranevat. Yksilöiden resursseja työntekoon on vahvistettava sekä lisäämällä heidän osaamistaan että työntekoa mahdollistavia sosiaalipalveluja.

Yhteinen eurooppalainen virtaus saa erilaisia muotoja eri maissa. Palmen esitys sovittaa kannustinajattelua sosiaalidemokraattiseen malliin, joka korostaa ansioturvan kannustavuutta, tarveharkinnan välttämistä sekä sosiaalipalvelujen merkitystä (naisten) ansiotyön mahdollistajana. Anglosaksisissa maissa kohteena ovat toimentulotuen saajat. Familistisen sosiaalipolitiikan oloissa taas suhdetta äitien, etenkin yksinhuoltajaäitien, ansiotyöhön pyritään muuttamaan – tosin siinä mielessä vajavaisesti, ettei julkisia lastenhoitopalveluja olla valmiita tuottamaan (Land 1998; Bussemaker 1998).

Bill Jordan (1998) uskaltaa suhteellistaa uutta oppia korkeasta työllisyydestä tehokkaan talouden tunnusmerkkinä. Neuvostoliitossa, missä kaikki tekivät työtä, vallitsi tehottomuus ja matala tuottavuus. Toisaalta familistisessa ja sosiaaliturvaltaan anteliaassa mieselättäjyyteen perustuvassa Hollannissa on ollut tehokas ja vauras talous matalasta työhön osallistuvuudesta huolimatta. Mutta globalisaatio ja vanhojen pilareiden haurastuminen saa vähemmänkin työkeskeiset yhteiskunnat kääntymään markkinoiden ja ansiotyön puoleen.

Hollantilaiset itse (Hemerijck 2000, 109) toteavat, että nykyisessä kilpailutaloudessa on yhä vaikeampi selvitä 1980-luvun alun "patologisella" kombinaatiolla, johon kuuluivat matala työllisyys, korkea rakennetyöttömyys, naisten alhainen työvoimaosuus, ikääntyvien työstä vetäytyminen ja kehittymättömät osa-aikatyön markkinat. Hollannista onkin tullut tunnetuin esimerkki työllisyyspolun vaihtamisesta ja työttömyyden puolittamisesta (12 % -> 6 % vuosina 1985–1993), "työpaikkaihmeestä" – ja ilmeisesti vielä ilman sanottavaa sosiaalista hintaa tulonjaossa tai sosiaa-

liturvassa (Levy 1999, 243).[33] Keskeinen sosiaaliturvareformi politiikassa on ollut sallivan varhaiseläkejärjestelmän tiukentaminen, samoin kohdennettujen verokompensaatioiden tarjoaminen palkkahillinnän tueksi.

Tasa-arvoisuudesta inkluusioon

Eurooppalaisilla yhteiskunnilla on ollut vastassaan toinenkin sosiaalimenojen hallintaan limittyvä ongelma, kasvava ekskluusio, ulosjoutuminen – mutta mistä? Yhteiskunnasta? (Mikä yhteiskunta on ja milloin ollaan yhteiskunnan ulkopuolella?) Kiinnipitävistä sosiaalisista siteistä? Sosiaalisista oikeuksista? Toimeentulosta? Ansiotyöstä? Itsensä elättämisestä? Kunnollisuudesta, hegemonisesta moraalista?

Isossa-Britanniassa on käyty vilkasta ja kiinnostavaa keskustelua ekskluusiosta (syrjäytymisestä, ulosjoutumisesta) ja inkluusiosta (mukaanottamisesta, osallisuudesta). Inkluusio tarkoittaa osallisuutta ja mukanaoloa yhteisessä sosiaalisessa maailmassa ja todellisuudessa. Inkluusiota uhkaa sekä huono-osaisten tahaton syrjäytyminen että hyväosaisten tarkoituksellinen jättäytyminen "yhteisen yhteiskunnan", esimerkiksi julkisten palvelujen tai yhteisten asuinalueiden ulkopuolelle (Giddens 1998). Kumpikin uhkaa sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja inkluusiopolitiikan tulisi vetää mukaan kumpaakin sosiaalista laitaa. Täten politiikkaan kuuluu myös sellaisten keinojen etsiminen, joilla hyvätuloisia estetään jäämästä julkisten palvelujen ulkopuolelle.

Giddens esittää inkluusion sosiaalidemokraattisen tasa-arvoisuusajattelun modernisointina. Kriittiset sosiaalipoliitikot arvostelevat tasa-arvoisten työmarkkinoiden ja tulonjaon tavoitteiden sekä sosiaalipoliittisen uudelleenjaon vaihtamista osallistamiseen ja yhtenäisyyteen (Levitas 1996; 1998; Lister 1998; 2000; Gray 2000). Gray (2000) pitää tasa-arvoa sosiaalidemokraattisena, osallistamista sosiaaliliberaalina periaatteena. Ne voivat joutua myös ristiriitaan. Osallistamisen tavoite edellyttää vanhan tasa-arvoideologian vastaisia keinoja kummassakin sosiaalisen hierarkian laidassa, niin houkuteltaessa rikkaita pysymään julkisissa kouluissa ja sairaaloissa kuin pakotettaessa syrjäytyneitä elättämään itseään.

33 Itse asiassa ekonomistien valtavirran mukaan myös lyhyet työajat ovat osa "patologiaa". Kuitenkin Hollannin "työpaikkaihme" nojaa olennaisesti Euroopan lyhyimpiin työaikoihin (Julkunen & Nätti 1997).

Ehkä perimmäisin kritiikki on se, ettei mukaanottamisen tavoite sisällä yhteiskuntakritiikkiä tai pyrkimystä rakenteiden muuttamiseen vaan yksilöiden sulauttamisen epäoikeudenmukaiseen ja eriarvoiseen yhteiskuntaan. Työväenpuolueen politiikka painottaa yksilöiden auttamista "mahdollisuuksien rappusille", mutta ei tunnusta, että nämä rappuset sijaitsevat kasvavien rakenteellisten eriarvoisuuksien maailmassa (Taylor-Gooby 2000).

Sosiaalisen syrjäytymisen käsite taas mahdollistaa ylhäältä alaspäin suuntautuvan politiikan, missä poliittiset tai sosiaalipoliittiset päättäjät määrittelevät, mistä marginalisoidut ovat syrjäytyneitä ja mihin mukaanottaminen tapahtuu (Boeck ym. 2001).

Syrjäytymisen ja mukaanvetämisen diskurssi ei kuitenkaan ole yksi ja yhtenäinen. Ruth Levitas (1998) erottaa kolme sosiaalisen syrjäytymisen diskurssia. Uudelleenjakoa ja tasa-arvoisuutta painottava tähtää sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen. Se vetoaa sosiaaliseen kansalaisuuteen ja sosiaalisiin oikeuksiin. Toinen tavoittelee sosiaalista yhtenäisyyttä ja täyttää kansalaisuutta palkkatyön ja siihen liitettyjen sosiaalisten oikeuksien kautta. Kolmas on moralistinen diskurssi, joka käyttää alaluokan ja riippuvuuskulttuurin käsitteitä.

Ensimmäisen, uudelleenjakodiskurssin mukaan syrjäytyneiltä puuttuu rahaa, kysymys on siis tulojen uudelleenjaosta. Toisen diskurssin mukaan syrjäytetyiltä puuttuu kunnollinen palkattu työ, ja politiikassa tulee tähdätä täystyöllisyyteen. Moraalidiskurssin mukaan syrjäytyneiltä puuttuu moraalia, yrittämistä ja omaa vastuuta, ja heitä tulee siis velvoittaa työhön ja itsensä elättämiseen.

Syrjäytymisdiskurssien moninaisuudesta huolimatta palkkatyö ja itsensä elättäminen on 1990-luvun inkluusiopolitiikan *nexus*. Inkluusiopolitiikalle ei riitä yksilöiden elämänhallinta, kiinnittyminen lähiyhteisöihin tai perhesuhteisiin. Anthony Giddens, joka 1990-luvun alkupuolella (esim. Giddens 1994) vastusti produktivistisen eetoksen ylivaltaa, on nyt palkkatyökeskeisen inkluusion puolella. Palkkatyö näyttää korvaamattomalta osallisuuden, itsearvostuksen ja moraalisen eheyden lähteeltä. Sa-

malla kun työttömyys on korkea ja työmarkkinat epävakaistuneet, työetiikka ja työnteon vaatimus on noussut julkisuuteen vahvempana kuin koskaan. Vaikka *sosiaaliturvalta töihin* -ohjelmat eivät onnistu nostamaan köyhiä taloudellisesti omavaraisiksi tai vähentämään sosiaalihuollon asiakkuutta, niihin tarraudutaan yhä lujemmin (Bauman 1998). Sellaisissakin perinteisesti "pehmeän" sosiaalipolitiikan maissa kuin Hollannissa, Tanskassa ja Belgiassa sosiaalista inkluusiota tavoitellaan pakon politiikalla (Jordan 1996, 3).

Hvinden (2000) kummastelee sosiaalipoliittisen diskurssin kiinnittymistä sosiologian hylkäämiin teemoihin, yhtenäisyyteen, integraatioon ja mukaanottamiseen, kun sosiologia suuntautuu moninaisuuteen, erilaisuuteen ja moniselitteisyyteen.

Voi epäillä Hvindenin lailla, että integraation ja inkluusion taakse piiloutuu hallitsemattomuuden pelko, tunne hallinnan katoamisesta. Täsmällisemmän erittelyn sijaan koheesiota, inkluusiota ja integraatiota käytetään moniin ilmiöihin ja prosesseihin, jotka uhkaavat ja huolestuttavat Länsi-Euroopan poliittisia ja sosiaalisia eliittejä. Levitas (1996; 1998) puhuu durkheim'laisesta hegemoniasta. Uhkana on normittomuus, ei epäoikeudenmukaisuus ja luokkavalta.

Suomessa työetiikka on niin keskeinen arvo ja niin keskeinen osallisuuden väylä, että meillä integraatio työhön ja työn kautta yhteiskuntaan näyttää "edistykselliseltä". Muita integroitumisen väyliä työkeskeisessä yhteiskunnassa on vähän. Keskustelua "työn käsitteen laajentamisesta" ei enää käydä. Työ on palkkatyötä, eikä työkeskeinen inkluusiopolitiikka synnytä edes sanottavaa kotityötä puolustavaa vastarintaa. Yksi brittikriitikoiden pysyvä teema on palkkatyökultin arvostelu siitä, että se vähättelee palkatonta kotityötä ja hoivaa (Sevenhuijsen 2000). Suomi on luokkarakenteellisesti ja kulttuurisesti homogeenisempi ja meillä on helpompi elätellä ajatusta yhteisestä yhteiskunnasta, mihin kaikkien tulisi kuulua ja mitä kaikkien kontribuoida ansiotyöllä. Työkeskeinen politiikka esitetään yksinkertaisena ratkaisuna sekä taloudellisiin että elämänpoliittisiin ongelmiin.

Sosiaaliturvalta työhön

Sosiaaliturvalta työhön oli 1990-luvun sosiaalipolitiikan keskeinen eurooppalainen tunnus. Sen taustana on ennen muuta sosiaaliturvariippuvuuden kritiikki ja edellä hahmotettu inkluusion ideologia. Sosiaalipolitiikan kyvyttömyyttä tarjota muuta kuin rahallista kompensaatiota työttömyydestä ja syrjäyttämisestä on arvosteltu muistakin lähtökohdista (ks. Julkunen 1998). Vastaukseksi on esitetty aktiivisen sosiaalipolitiikan tai uusien hyvinvointisopimusten erilaisia kansallisia versioita.

Aktiivisen sosiaalipolitiikan edelläkävijöitä ovat anglosaksisten maiden ohella olleet Tanska ja Hollanti. Tanskaan taloudelliset vaikeudet ja korkea työttömyys saapuivat muita Pohjoismaita aikaisemmin ja myös uutta suuntaa hakeva hyvinvointireformi alkoi siellä aikaisemmin (Andersen & Larsen 1993; Julkunen & Nätti 1997, 91–97; Kosonen 1998). Tanskan työvoimapolitiikka oli varsin "passiivista" ja hyvätasoisen ansiosidonnaisen työttömyysturvan kesto seitsemän vuotta. Läpimurtoa uudessa ajattelussa edusti kesäkuussa 1992 parlamentissa hyväksytty aktivointisopimus. Sen jälkeen linjaa jatkettiin sekä työvoimapolitiikan että sosiaalihuollon reformein. Politiikkaa arvioiva Torfing (1999) korostaa Tanskan aktiivisuuspolitiikan eroa anglosaksiseen verrattuna: korkean työllisyyden avulla pyritään säilyttämään eikä purkamaan antelias sosiaaliturva.

1990-luvulla myös EU-komissio omaksui aktiivilinjan. Samaa linjaa kuuluttaa myös OECD (*A Caring World* 1999; ks. Simpura 1999a). EU-komission asiakirjoista voi erottaa kaksi päästrategiaa (Heikkilä 1999, 109). Ensimmäinen strategia korostaa verotuksen ja sosiaalietuuksien kautta muodostuvia kannustimia, toinen aktiivisen työvoima- ja sosiaalipolitiikan ohjelmia.

Ensimmäisen strategian kipukysymys on se, miten matalaksi työnteon kanssa kilpaileva sosiaaliturva tulisi ja voidaan virittää tai miten vaikeaksi sille pääsy tehdä. Toisen strategian peruskysymys on taas se, millaisia sanktioita aktiivisuusvelvoitteisiin voidaan liittää ja voidaanko vähimmäisturva tehdä ehdolliseksi. Aktiivisuuslinja on pyritty kytkemään myös viimesijaisen toimeentuloturvan käytäntöihin joko palkkioin tai rangaistuksin. Palkkiot tarkoittavat esimerkiksi sitä, että toimeentulotuki tai vastaava ei leikkaudu pois täysimääräisesti pienten työansioiden

myötä vaan muutaman satasen (kuukaudessa tai siirtymäaikana) voi pitää kannustusrahana. Rangaistukset tarkoittavat toimeentulotuen ottamista pois jos tuensaaja kieltäytyy aktiivisista toimista, joko varsinaisesta ansiotyöstä tai tuen vastikkeeksi tehtävästä työstä (ks. Aktiivisen sosiaalipolitiikka työryhmän muistio 1999).

Aktiivinen sosiaalipolitiikka on viime vuosien läpimurtoja. Geldof (1999) kehottaa kuitenkin viisaasti huomioimaan aktiivisuuspolitiikan riskit ja kääntöpuolet. "Aktivoitavalle" yksilölle aktivointi voi merkitä myös vähemmän valinnanvapautta, heikompaa toimeentuloturvaa sekä uusia epäonnistumisia ja pettymyksiä. Yhteisölle riskinä on moralisoiva paternalismi ja sosiaalisen koheesion heikkeneminen, jos aktivointia tai kannustamista toteutetaan köyhien toimeentuloa heikentämällä. Jos strategiana ei ole pelkkä sosiaaliturvaetuuksien leikkaus, aktivointi aiheuttaa kustannuksia julkiselle taloudelle (työpaikkojen subventoinnin, yksilöiden koulutuksen, kurssituksen, kuntoutuksen, ohjauksen jne. muodossa), eikä ole varmuutta siitä, ovatko politiikan kansantaloudelliset tai julkistaloudelliset hyödyt kustannuksia suuremmat. Työmarkkinoille riskinä on epäsuotuisien kehityspiirteiden – toimeentuloon riittämättömän työn laajeneminen, keinottelu subventoidulla työllä – vahvistuminen.

Loukut löydetään Suomessakin

Sosiaaliturvan heikentäminen ja velvollisuuksien asettaminen työttömille tai sosiaaliavun saajille sotii solidaarisia tuntoja vastaan. Ainakin aluksi se torjutaan uusliberalismina, huono-osaisten syyllistämisenä ja rakenteellisten ongelmien yksilöllistämisenä. Kannustavuusparadigman omaksuminen edellyttää ihmiskuvan muutosta valintoja tekevän ja hyötyä maksimoivan yksilön suuntaan. Ajattelun läpilyöntiin vaaditaan "oikeaa" retoriikkaa ja ehkä myös henkilöä, jota ei voi nimetä köyhien tai hyvinvointivaltion viholliseksi. Suomessa Osmo Soininvaaran rooli kannustavuusongelmien hahmottamisessa, tuomisessa julkisuuteen ja hyväksyttämisessä on ollut tärkeä. Soininvaara on ajattelija, jota ei voi asettaa mihinkään leiriin ja joka ennakkoluulottomasti yhdistelee sellaista mitä on totuttu pitämään erillään (vasemmistolaiseksi ja oikeistolaiseksi miellettyä).

Soininvaaran palkittu kirja *Hyvinvointivaltion eloonjäämisoppi* (1994) sisältää myös kannustinjärjestelmän puolustuspuheen (luku 5: Kannustinjärjestelmää on varjeltava). Soininvaara kiinnitti huomion erityisesti verotuksen, tulo- ja tarveharkintaisten sosiaalietuuksien sekä tulosidonnaisten palvelumaksujen synnyttämään köyhyysloukkuun. Näiden yhteisvaikutuksesta pienituloisten efektiiviset rajaveroasteet nousivat jopa sataan prosenttiin. Vuokralla asuvan kahden alle kouluikäisen lapsen yksinhuoltajan rajaveroaste oli 7 000–13 000 markan bruttotuloilla hieman yli 100 prosenttia, eli 13 000 markan bruttotuloilla päivähoitomaksujen jälkeen jäi 100 markkaa vähemmän käteen kuin 7000 markan tuloilla. Soininvaara jatkaa, että "suomalaista todellisuutta katsellessaan saa sen vaikutelman, etteivät korkeat rajaverot sittenkään vaikuta ihmisten työhaluihin". Ainakin yhtenä syynä Soininvaara piti sitä, etteivät ihmiset järjestelmän monimutkaisuuden vuoksi tiedä, miten vähän he hyötyvät työnteosta.

Tuloloukut ovat harmillisia ja epäoikeudenmukaisia, mutta niiden poistaminen ei ole helppoa ja yrityskin voi tuottaa vielä suurempia ongelmia. Soininvaara (1994; 1999) ei suosittele ongelman ratkaisua vähimmäisturvaa leikkaamalla eikä yleisesti tuloeroja ja eriarvoisuutta lisäämällä. Hänen tunnettu ratkaisuehdotuksensa on perustulo, joka jättää jokaisesta itse ansaitusta markasta jotain itsellekin ja tekee siten pienituloisellekin mahdolliseksi kohentaa omaa asemaa. Uudemmassa kirjassaan (1999) hän esittää myös sen mahdollisuuden, että vähimmäisturvan tasoa voisi laskea niiltä, jotka "eivät tee mitään".

1990-luvun puolivälissä kannustavuusajattelu oli jo ilmestynyt poliittiselle esityslistalle. Lipposen ensimmäisen hallituksen tavoitteeksi asetettiin työttömyyden puolittamistavoitteen tukeminen työn ja sosiaaliturvan kannustavuutta lisäämällä. Uusi tavoiteasettelu pukeutui sellaisiin totuuksiin kuin *työ on parasta sosiaaliturvaa* ja *työnteon pitää aina kannattaa*. Hallituksen ensimmäisiä tekoja oli asettaa kannustinloukkutyöryhmä, ja se jätti mietintönsä jo syyskuussa 1996. Työryhmä esitti loppuraportissaan elokuussa 1996 uudistuksia asumistukeen, työmarkkinatuen tuloharkintaan, päivähoidon maksuihin sekä kunnallisveron ansiotulovähennykseen. Kannustinloukkuryhmän työtä jatkoi selvitysmies Pentti Arajärvi. Työmarkkinatuen ja ansiotulovähennyksen osalta uudistukset

tulivat voimaan vuoden 1997 alusta. Pienten lasten hoidon tukien ja päivähoitomaksujen uudistukset tulivat voimaan elokuussa 1997 ja asumis- ja toimeentulotukea koskevat vuonna 1998 (Laine & Uusitalo 2001).

Kannustinloukkuryhmän työskentely, vastaanotto ja ehdotusten toteuttaminen olivat foorumi, missä vanha sosiaalinen mentaliteetti ja kannustavuusperiaate ottivat yhteen (kritiikki Rönkkö 1995). Peruskysymys on se, miten paljon työnteon kannattavuuden nimissä voidaan heikentää sosiaaliturvan tasoa tai lisätä tuloeroja. Onko se eettisesti oikein ja onko se tehokasta työllistymisen ja talouskasvun kannalta? Vaikka yksilöiden uskottaisiin reagoivan taloudellisiin kannustimiin, mitkä ovat heidän mahdollisuutensa joukkotyöttömyyden oloissa? Onko seurauksena vain kurinpidon vahvistuminen ilman että saavutetaan vastaava hyötyä kokonaistyöpanoksen ja tuottavuuden kasvuun?

Työttömille

> Työvoiman kysynnän ja tarjonnan kannustimien korostamisen lähtökohtana on, ettei ongelmana ole työn niukkuus vaan sen kalleus. (Matti Hetemäki 1998 b, 237.)

Ongelman nimi

Olimme oppineet ajattelemaan, että ongelman nimi on työpaikkojen puute, ja siihen voidaan vaikuttaa kokonaiskysynnällä eli talouden kasvulla. Hetemäen ilmaisema käsitys on yksi 1990-luvun mentaalisia siirtymiä: ongelman nimi ei ole työn niukkuus vaan sen hinta. Ajatus ei ole uusi, vaan uusklassiseen teoriaan sisäänrakennettu oletus. Jos työvoiman hinta laskee kyllin alas, markkinat tasapainottavat työvoiman kysynnän ja tarjonnan. Työvoiman hinnan laskemiseksi myös sosiaaliturvan on oltava riittävän matala niin, ettei sen antama toimeentulo kilpaile matalapalkkaisenkaan työn kanssa.

Muita uusklassisen teorian työttömyydelle osoittamia selityksiä ovat

työmarkkinoiden toimivuus, työnhaun aktiivisuus, työttömien työhaluttomuus ja kannustinloukut. Korkean työttömyyden oloissa uusklassinen malli tarjoaa useitakin reseptejä työttömyyden alentamiseksi: työhön kohdistuvan verotuksen (tuloverotuksen ja sosiaalivakuutusmaksujen) alentamisen; työttömyysturvan heikentämisen (tason heikentäminen, porrastus, maksatusajan lyhentäminen); palkkaerojen päästämisen kasvuun ja matalapalkkasektoreiden muodostumisen; työmarkkinoiden kollektiivisen sääntelyn purkamisen ja työsopimusten yksilöllistämisen. Tärkeimmän, jos kohta ei kiistattoman, empiirisen näytön politiikan vaikuttavuudesta on antanut Yhdysvaltojen Eurooppaa parempi työllisyyskehitys. Kritiikin mukaan potentiaaliset työttömät, mustat nuoret miehet, on sijoitettu vankiloihin (Wacquant 1999).

Määrittelyn politiikka

Työttömyyspolitiikassa uusi linja näkyy monella tasolla työttömyyden määrittelystä alkaen. Työttömän määrittely on kaikkea muuta kuin yksiselitteinen. Asiaa mutkistaa se, että määrittely kytkeytyy työttömyysturvan ehtoihin. Perusmääritelmä on se, että työtön on henkilö, joka hakee aktiivisesti työtä ja on työmarkkinoiden käytettävissä.

1990-luvun alussa työttömien lukumäärää ja työttömyysastetta kuvattiin kahden erilaisen tietopohjan avulla. Toinen oli työnvälityksen työttömät työnhakijat. "Virallisen" työttömyysasteen antoi Tilastokeskuksen otospohjainen, työvoimatutkimuksen kuukausittainen tiedustelu. Siinä työttömäksi luettiin henkilö, joka ilmoitti etsineensä työtä viimeisen kuuden kuukauden aikana.

Osana työvoimapolitiikan aktiivisempaa, työnhakua painottavaa linjausta työvoimatiedustelussa muutettiin vuonna 1997 työttömän määrittelyä niin, että työnhaun oli pitänyt tapahtua kolmen viimeisen kuukauden aikana. Myöhemmin samana vuonna, kun Suomen tilastokäytäntöjä yhdenmukaistettiin EU-käytäntöjen kanssa, kriteeri tiukentui yhdeksi kuukaudeksi. Työttömän kategoria on pyritty vaihtamaan aktiivisen työnhakijan kategoriaksi myös tilastollisissa käytännöissä. Uusi käytäntö laski työttömyysprosenttia lähes kaksi prosenttia. Kun entisellä laskenta-

tavalla vuoden 1994 työttömyysaste oli 18,4 prosenttia, niin uuden mukaan se oli 16,6 prosenttia.

Ennen lamaa työministeriön tilasto ja työvoimatutkimus antoivat jotakuinkin samanlaisen kuvan työttömien määrästä ja työttömyysasteesta. Suurtyöttömyyden ja uusien määrittelyjen myötä ne ovat etääntyneet toisistaan, saattavat kulkea eri suuntiin ja itse asiassa lukevat työttömiksi pitkälti eri henkilöt (Sihto & Myrskylä 2000). Työvoimatutkimus antaa kuitenkin vuosikeskiarvoissa työttömyydestä matalamman kuvan. Liki sadaksituhanneksi vakiintunut ero on aiheuttanut niin paljon hämmennystä ja epäluuloa, että on tarvittu konsensuskokouksia ja -käytäntöjä. Kompromissina oli, että työministeriön työttömien työnhakijoiden luvut voidaan kertoa julkisuuteen, mutta niiden pohjalta ei lasketa työttömyysasteita.

Työttömyyttä voidaan kuvata edellistä laajempanakin. Esimerkiksi vuonna 1998 "avoimesti työttömiä" työvoimatutkimuksen mukaan oli 285 00 henkeä, mutta sen lisäksi toinen mokoma (276 000) työn puutteesta kärsiviä (piilotyöttömiä, vajaatyöllisiä, ATP-sijoitettuja, työttömyyseläkkeellä olevia). Kun virallinen työttömyysaste oli 11,5 prosenttia, niin kaikkein laajimman määritelmän mukainen työttömyys oli 22 prosenttia (Julkunen & Nätti 1999, 27–28; Santamäki-Vuori 1998a). Nämä ovat kaikki poikkileikkaustietoja. Vuoden mittaan työttömyys kohtaa paljon useampia, vuonna 1993 lähemmäs miljoonaa (912 000) henkeä (Työelämän muutoksia laman aikana 1995, 12).

Työttömän määrittelyn kiristäminen tuottaa lisää henkilöitä, jotka ovat sekä työn että työttömyyden ulkopuolella, eivätkä missään muussakaan "vanhassa" kategoriassa (perheenemäntä, opiskelija, eläkeläinen, työkyvytön). Tämä haastaa työyhteiskunnan sosiaalista järjestystä, jossa kaikilla on ajatuksellinen paikkansa ja siihen liittyvä toimeentulolähde. Monissa eurooppalaisissa maissa työyhteiskunnan kategorioiden ulkopuolelle työnnettyä ryhmää kutsutaan uudeksi alaluokaksi.

Työttömyysturvan "aktivoivuudella" ja vastikkeellisuudella on Suomessa pitkä perintö. Vuoden 1879 vaivaishoitoasetus antoi kunnille mahdollisuuden, jos kohta ei velvoitetta, järjestää työkykyisille köyhille hätäaputöitä. Niitä järjestettiin erityisesti nälkävuosien aikana ja niiden palkka oli määritelty käypää palkkaa alemmaksi (Ruotsalainen 1998).

Hätäaputyölinja hallitsi julkista työttömyysturvaa aina 1970-luvun vaihteeseen saakka. Vuoden 1959 lain mukaista työttömyysavustusta (sittemmin työttömyyskorvausta) voitiin maksaa työttömyyskortistoon hyväksytyille työttömille, mutta sijoittaminen työllisyystöihin oli ensisijaista, eikä kortistoihin hyväksytty naisia ja virkamiehiä tai muita lapiotöihin kykenemättömiä.

Tunnetulla tavalla Pekka Kuusi 60-luvun sosiaalipolitiikassaan hyökkäsi tätä työttömiä paikoilleen naulitsevaa työ- eli lapiolinjaa vastaan ja vaati sen sijaan rakennemuutosta ja liikkuvuutta edistäviä rahallisia korvauksia. "Kun yhteiskunnan on ollut järjestettävä työpaikka lähes jokaiselle kortistolaisella, tällöin kortistolaiset ovat käytännössä ohjanneet investointipolitiikkaamme" (Kuusi 1961, 124). Vuoden 1971 työllisyyslaki irrotti työttömäksi hyväksymisen lapiotyöstä ja poisti työttömyyskorvauksen enimmäisrajan (tällöin 120 päivää vuodessa). Köyhäinhoidosta periytynyt vastikkeellisuus ("aktivointi") oli purettu, ja Suomeen alettiin kehittää modernia aktiivista työvoimapolitiikkaa.

Vuoteen 1985 saakka suomalainen työttömyysturva oli eurooppalaisittain vaatimatonta tasoa; tuki oli alhainen ja työttömien oikeusturva heikko. Vasta vuoden 1985 reformi loi meille ansion mukana kasvavan työttömyyspäivärahan, vaikka ammattiliittojen organisoima työttömyysvakuutus syntyikin vuosisadan alkupuolella (Ruotsalainen 1998, 43). Vuoden 1985 ansiosidonnainen päiväraha sisälsi keston mukaisen aleneman. Alenema poistettiin lopullisesti 1989.

1980-luvun lopun työttömyyskeskusteluja leimasi työttömien oikeuksien näkökulma (Kalela 1989). Vuoden 1987 työllisyyslakiin liitettiin kansalaisen peruslaillisesta oikeudesta työhön johdettu velvoitetyöllistäminen. Siinä työttömän oikeudet ja julkisen vallan velvoite järjestää työtä nuorille ja pitkäaikaistyöttömyyden uhkaamille olivat vahvat. Kun lakia oli pari

vuotta pantu toimeen, oli jo ennestäänkin vähäinen pitkäaikaistyöttömyys liki kadonnut (Laukkanen 1998, 26). Vuonna 1991 pitkäaikaistyöttömien osuus kaikista työttömistä oli alle kolme prosenttia, kun se yleisesti oli puolet työttömistä EU-maissa. Velvoitetyöllistäminen oli myös ansiopäivärahan uusimisen väline. Puolen vuoden tukityöjakso riitti nollaamaan ansiosidonnaisen päivät ja aloittamaan uuden 500 päivän jakson alusta. Valtion rahoittamat puolen vuoden tukityöjaksot palvelivat sekä kuntien että työttömien etua.

Vuoden 1987 työllisyyslain mukainen velvoitetyöllistäminen purettiin ja peruttiin vuosina 1992–93. Katsottiin, että suurtyöttömyyden oloissa voimavarat eivät riittäneet siihen. Yleisemminkin suurtyöttömyys alkoi muuttaa suhdetta työttömiin ja työttömyysturvaan. Työttömän sosiaaliset oikeudet työhön, työstä kieltäytymiseen ja työttömyysturvaan jäivät kovenevan linjan jalkoihin (Koistinen 1997).

Aktivointia työmarkkinatuella

Työttömyysturva oli koko 1990-luvun kiistojen ja uudistusten kohteena. Työttömyysturvan kustannukset paisuivat työttömyyden mukana. Vuonna 1990 päivärahoja maksettiin noin 3 miljardia, vuonna 1994 päivärahoja ja työmarkkinatukea yli 21 miljardia. Työnantajien työttömyysvakuutusmaksun osuus palkkasummasta harppasi 0,6 prosentista (vuonna 1990) 6–6,3 prosenttiin (1993–94) ja vähensi edelleen yritysten halua työllistää (Kiander 1996). Suurtyöttömyyden myötä peruspäiväraha oli muuttunut pikemmin yleiseksi toimeentulojärjestelmäksi kuin työttömyysvakuutukseksi eurooppalaisessa merkityksessä. Vuodesta 1971 lähtien sille olivat päässeet myös työmarkkinoille tulijat ja sen kesto oli rajoittamaton (Järvinen 1994).

Työnantajat, ekonomistit ja hallitus vaativat ansioturvaan muutoksia (kuten päivärahan keston lyhentämistä 400 päivään, työnhakuun kannustavaa 20 prosentin alenemaa sadan työttömyyspäivän jälkeen ja työssäoloehdon pidentämistä vuoteen). Myös yleistä työttömyysvakuutusta ehdotettiin, mutta ammattiyhdistysliike torjui kassapohjaisen järjestelmän suuret muutokset. Rahoitusjärjestelmää muutettiin vuonna 1993,

jolloin otettiin käyttöön palkansaajien yleinen työttömyysvakuutusmaksu ja vähennettiin siten työnantajien rahoitusrasitusta. Samanaikaisesti tiukennettiin työttömyysturvan työvoimapoliittisia ehtoja, siis työttömän velvollisuutta ottaa vastaan työtä (Ruotsalainen 1998, 106–109).

Merkittävin remontti työttömyysturvaan tehtiin vuonna 1994. Työttömyysturvajärjestelmä muutettiin ansioiden vakuutukseksi eli työelämästä työttömiksi jääneiden palkansaajien ja yrittäjien tueksi. Peruspäiväraha muuttui ehdoiltaan ansiopäivärahan kaltaiseksi. Myös se edellytti työssäoloa (tällöin vähintään kuusi kuukautta), sille tuli 500 päivän enimmäiskesto ja sen tuloharkintaisuus poistettiin.

Uudeksi tukimuodoksi niille, jotka eivät täyttäneet työssäoloehtoa (työmarkkinoiden tulokkaat) tai joiden 500 päivää oli tullut täyteen (pitkäaikaistyöttömät), luotiin työmarkkinatuki. Hallinnollisesti se kuuluu työministeriöön ja liitetty osaksi aktiivista työvoimapolitiikkaa. Lain mukaan se oli "työttömälle työnhaun ja työvoimapoliittisten toimenpiteiden aikaisen toimeentulon turvaamiseksi tarkoitettu tuki, jonka avulla edistetään ja parannetaan tuen saajan työmarkkinoille hakeutumisen ja palaamisen edellytyksiä". Työmarkkinatuki poikkeaa tarkoitukseltaan olennaisesti työttömyysturvajärjestelmästä (Skog & Räisänen 1997, 91–92). Toimeentulon lisäksi sillä voi opiskella, osallistua kuntoutukseen ja työharjoitteluun työpaikalla. Työmarkkinatuki on lapsikorotuksia lukuun ottamatta peruspäivärahan suuruinen, mutta tuloharkintainen (myös puolison tulot vaikuttavat) ja vanhempien kanssa asuvalle lapselle (iästä riippumatta) alennettu. Kannustinloukku-uudistuksen nimissä tuloharkintaa lievennettiin, omien tulojen osalta (1997) ja puolison tulojen osalta kahteen kertaan (1997, 2000).

Työmarkkinatuen tarkoituksena oli olla aktiivinen tukimuoto. Työtön voi hakeutua tai voidaan velvoittaa sen vastineeksi harjoitteluksi kutsuttuun työhön. Toisin kuin tukityöllistäminen tämä "harjoittelu" ei perusta työsuhdetta eikä sillä ole työsuhteen seuraamuksia. Se ei siis myöskään kartuta työttömyysturvan työssäoloehtoa.

Kun työmarkkinatuen käyttö ei osoittautunut riittävän aktiiviseksi, politiikkaa tiukennettiin nuorten osalta. Tavoitteena oli ohjata nuoret nimenomaan koulutukseen. Kahden ikärajan noston jälkeen (1996 ja 1997) alle 25-vuotiaalla on oikeus työmarkkinatukeen vain, jos hänellä

on ammatillinen koulutus, jos hän on hakenut riittävän moneen oppilaitokseen pääsemättä tai vastineeksi työharjoitteluun tai muuhun toimenpiteeseen osallistumisesta.

Nuorten ohjaaminen organisoituun ammatilliseen koulutukseen erottaa Suomen anglosaksisesta työvelvollisuuspolitiikasta. Juhani Lehto (1998, 421) kutsuu sitä oppivelvollisuuden laajentamiseksi 25 vuoden ikään saakka. Pakkokoulutus ja motivoitumattomien oppilaiden aiheuttamat ongelmat oppilaitoksille saivat ja saavat edelleenkin kritiikkiä. Ensimmäisen vaiheen (ikäraja nousi 20 vuoteen) seurantatutkimuksen mukaan järjestely kuitenkin puri ja nuorten opiskelu tai ainakin hakeutuminen oppilaitoksiin lisääntyi (Sihto 1998).

Toimeentuloturvan uusvastikkeellistaminen on aloitettu nuorista. Nuorten erityissanktiointi on yleistä muuallakin. Suomessa oltiin huolissaan nuorisotyöttömyydestä jo ennen suurtyöttömyyttä. Pelättiin nuorten sosiaalistumista työn ulkopuolelle. Tätä osoittaa myös velvoitetyöllistäminen, joka kohdistui sekä pitkäaikaistyöttömiin että nuoriin.

Työttömyysturvasta on muutamassa vuodessa tullut uudella tavalla kaksijakoinen. Peruspäivärahan saajia on vähän (vuonna 1998 19 900 henkilövuotta), työmarkkinatuki on yleisin (182 000 henkilövuotta) ja ansiopäiväraha oli jo vuonna 1998 tullut hieman harvinaisemmaksi (169 400). Putoaminen ansiosidonnaiselta työttömyyspäivärahalta on tullut yleisemmäksi vuosi vuodelta (1996–1998) ja putoamisen riski kasvaa systemaattisesti iän mukana 55 ikävuoteen saakka. Tällöin työttömyyseläke on tullut apuun (*Sosiaaliturvan suunta 1999–2000*, 1999, 63).

1990-luvun olosuhteissa työmarkkinoiden sisäpiiri, työssäoloehdon täyttäjät pääsiassa säilyttivät etuutensa. Sisäpiiriin pääsy on vaikeutunut, ja sisäpiiriläistenkin velvollisuuksia, kontrollia ja sanktioita on tiukennettu ja työttömyyspäivärahan taso on heikentynyt, kun indeksikorotuksia on jätetty tekemättä. Työmarkkinoiden marginaalissa, tulokkailla ja pitkäaikaistyöttömillä, työttömyysturvan ehdot heikkenivät enemmän, odotusajat työttömänä pitenivät. Turva on tuloharkintaista ja nuorilla ehdollista, ei siis itsestään selvä sosiaalinen oikeus.

Kolmannelle sektorille

Suurtyöttömyyden aikana Suomeen syntyi meille ennen tuntematon mutta eurooppalaisittain yleinen ongelma: laaja pitkäaikais- ja toistuvaistyöttömyys. 1990-luvun mittaan laman alkuvuosien työttömyyden "demokraattisuus" väistyi ja työttömyys alkoi yhä enemmän kohdistua samoihin henkilöihin (Santamäki-Vuori 1998b).

Työmarkkinapolitiikan selvitysmiesten (Skog & Räisänen 1997) esittämä peruskysymys koski pitkäaikaistyöttömien ja vaikeasti työllistyvien politiikkaa: markkinoille vai kolmannelle sektorille? Edellinen edellyttäisi vähän tuottavan työvoiman hinnan laskua sopimuspalkkojen tai vero- ja sosiaaliturvasubventioiden kautta. Selvitysmiehet pitivät tietä Suomessa hankalasti toteuttavana ja kolmannen sektorin vaihtoehtoa helpompana politiikkavaihtoehtona, vaikka sen toimivuuteen ei laajasti luotettukaan.

Selvitysmiehet ehdottivatkin uutta aktiivista tukimuotoa, työmarkkinatuen ja työllistämistuen yhdistävää tukea, jonka avulla pitkäaikaistyöttömiä voidaan työllistää määräaikaisesti pääasiassa kolmannelle sektorille. Samoihin aikoihin ladattiin muutenkin lisää toiveita kolmannen sektorin tai kansalaisyhteiskunnan kykyyn ratkoa laman seurauksia. Järjestöjen odotettiin olevan marginaaliryhmien ja syrjäytyneiden asialla riippumatta siitä, mikä niiden varsinainen tarkoitus on. Työministeri Jaakonsaari peräsi sellaista "välittämistä ja rakkautta", että kaikki tahot tulisivat mukaan tähän työllistämisen projektiin (Allén 1998, 5)

Yhdistelmätuki otettiinkin käyttöön vuonna 1998. Tuen ehdoilla kuitenkin haluttiin korostaa, ettei yhdistelmätuella tuettu työ ole yhdenvertaista avoimien työmarkkinoiden palkkatyön kanssa. Työministeriö halusi, ettei tällainen työ kartuta lainkaan työttömyysturvan työssäoloehtoa. Kompromissina oli osittainen kartuttavuus (1/3 työsuhteen pituudesta). Järjestelmä ei käytä hyväksi sitä kannustinta, minkä työssäoloehdon karttuminen voisi tarjota kovin matalapalkkaiseen työhön.

Jaakonsaaren peräänkuuluttamaa rakkautta ei ole löytynyt odotetussa määrin, vaikka tuen käyttö onkin yleistynyt ja niiden osuus kaikista tukityösuhteista on kasvanut kolmasosaan tukityöllistämisen kokonaismäärän supistuessa (Hokkanen 2000).

Yksi selitys toivottua vähäisempään kiinnostukseen on se, että tuki

muotoiltiin työttömyyspolitiikan, ei kolmannen sektorin tarpeisiin ja toimintatapoihin. Silti kustannukset kattava tuki on työllistämisen perusedellytys sitä käyttäneissä yhdistyksissä (Hokkanen & Kinnunen 2000).

"Suomen malli"

Työvoimapolitiikassa 1990-luvun alku oli väistämättä hapuilua ja etsimistä. Tilannetta tuskin helpotti sekään että akateeminen keskustelu tarjosi äärimmäisen erilaisia ajan tulkintoja ja politiikkareseptejä työn loppumisesta oikeistoradikaaleihin reformeihin (synteesi Julkunen 1997b).

Hakemisen ja kokeilun jälkeen työllisyyslinja selkiytyi. Se korostaa työllisyysasteen järjestelmällistä nostamista. Keinoja tähän ovat sekä talouskasvu että kannustavuus- ja aktivointipolitiikkaa. Linja kertyi monista palasista. Tärkeänä taustana on, ettei ammattiyhdistysliike antanut periksi uusoikeistolaisille työmarkkinareformeille kuten ammatillisen järjestäytymisasteen ja työehtosopimusten kattavuuden murtamiselle.

Ensimmäisenä dokumenttina voi pitää presidentti Ahtisaaren asettamaa Matti Pekkasen työllisyysryhmää. Ryhmän taustoittamana Lipposen ensimmäinen hallitus asetti tavoitteeksi työttömyyden puolittamisen hallituskaudella. Kehitys ei ollut aivan niin nopeaa, ja hallitus saikin suorastaan pilkallista kohtelua mediassa, jossa vielä vuonna 1995 pidettiin yllä kriisimielialaa ja sen nojalla Uuden-Seelannin mallin mukaisen reformin vaatimusta.

Vuonna 1998 Palkansaajien tutkimuslaitoksen ekonomistit tukivat linjaa julkaisemalla talouspoliittisia puheenvuoroja nimellä *Takaisin täystyöllisyyteen*. Laajemminkin ekonomistit (Kiander, Pehkonen & Pohjola 1998) asettivat tavoitteeksi täystyöllisyyden ja hahmottivat eräänlaista konsensusohjelmaa sen keinoista. Keskeisiä ehdotuksia olivat työn verotuksen keventäminen, ansiosidonnaisen työttömyysturvan tason lasku ja keston lyhentäminen, vuokra-asuntojen tarjonta työvoiman liikkuvuuden helpottamiseksi sekä pitkäjänteinen kasvu-, rakenne- ja kilpailupolitiikka.

Käsitteen "Suomen malli" otti käyttöön työministeri Liisa Jaakonsaari ajaessaan työhallintoon vuoden 1998 uudistuksia. Pohjana oli työministeriön selvitysmiesten Harri Skogin ja Heikki Räsäsen raportti *Toimivampiin työmarkkinoihin* (1997). Raportissa linjattiin uudelleen aktiivisen työvoimapolitiikan käytäntöjä.

Pohjoismaiseen malliin liitetään usein vahva aktiivinen työvoimapolitiikka. Parhaiten tämä pätee Ruotsiin. Laman aikana sekä Suomessa että Ruotsissa työttömyysturvan paisuminen vähensi sitä osuutta työvoimapolitiikan menoista, joka käytettiin aktiivisiin toimiin. Ruotsissa osuus laski 66 prosentista (1990) 54 prosenttiin (1995), Suomessa 47 prosentista 28 prosenttiin panosten lisäämisestä huolimatta (Skog & Räisänen 1997, 88). Suomessa vuosina 1990–96 toimenpiteiden piirissä olevien määrä kaksinkertaistui. Työvoimakoulutus ja tukityöllistäminen edustavat sellaista sosiaalista investointia, mitä sosiaalipolitiikalta tänään vaaditaan.

Kuitenkin sosiaalipoliittisen ideologian muutos alkoi näkyä kritiikin yltymisessä. Jos aktiivisten toimien tulokseksi hyväksytään vain sijoittuminen avoimille työmarkkinoille, tulos oli vaatimaton (Aho ym. 1999). Tämä tavoite korostui yhä voimakkaammin ja erityisen kriittisesti suhtauduttiin suljettujen tukityömarkkinoiden ylläpitoon. Vuonna 1996 vaikeutettiin ansiosidonnaisen päivärahan uusimista tukityöjaksoilla, kun työssäoloehto pidennettiin kuudesta kymmeneen kuukauteen ja samanaikaisesti tukityöjakso säilytettiin puolen vuoden mittaisena.

Skogin ja Räisäsen työn pohjalta linjattiin uutta orientaatiota, missä edelleen korostui siirtymä tukityöllistämisestä työnhaun aktivointiin avoimille työmarkkinoille. Tätä varten lisättiin työvoimahallinnon kapasiteettia, työnhakukurssitusta ja yksilöllistä ohjausta (Laukkanen 1998). Työministeri pyrki julkisuudessakin muuttamaan käsitteen työtön työnhakijaksi. Työttömyysturvaa ei meillä kuitenkaan brittiläiseen tapaan nimetty uudelleen työnhakutueksi. Jos aktiivista työnhakua ei ajatella pelkkänä moraalipolitiikkana, niin sen painottamisen taustalla on usko työvoiman tarjonnan kykyyn luoda kysyntää.

Uuden työllisyyskeskeisen oikeaoppisuuden muotoutuminen hautasi lopullisesti vaihtoehtoisen yhteiskuntapoliittisen linjan, työn jakamisen (Julkunen & Nätti 1997; 1998; 1999). Edes työttömyyden ollessa suurimmillaan työn jakamista ei otettu meillä sillä tavalla vakavasti kuin Manner-Euroopassa. Taloudellisten päättäjien ja asiantuntijoiden rintama oli vastassa. Työn jakamisen vaatimukseen vastattiin kuntasektorin työaikakokeiluin, joista ei jäänyt mitään pysyvää jälkeä, sekä kahdella kokeiluluontoi-

sella innovaatiolla, osa-aikalisällä ja vuorotteluvapaalla. Edellinen on vakiinnutettu työvoimapolitiikan arsenaaliin, mutta nyttemmin tiukat ehdot ja riittämättömät määrärahat rajoittavat sen käyttöä. Jälkimmäinen sai vaakalaudalla oltuaan vielä jatkoaikaa (ainakin) vuosiksi 2001-2003. Järjestelmät palvelevat ennen muuta työssäkäyvien työssä jaksamista ja elinaikaisen työuran joustoa, mikä näyttää olevan kiistanalainen oikeutus.

Huippuvuodesta 1994 työttömyys on alentunut niin, että työttömyyden aleneminen on ollut toiseksi nopeinta OECD-maissa kautta aikojen (Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta, 2000). Työttömyyden alentuessa sen rakenteelliset piirteet ovat kuitenkin korostuneet: työttömyys on yhä pitkäkestoisempaa ja polarisoituneempaa. Vuonna 1999 vaikeasti työllistyviä arveltiin olevan 170 000–180 000. Näistä ihmisistä on tullut lamanjälkeisen sosiaalipolitiikan uusi kipukohta. Tätä kirjoitettaessa työministeriö toi julkisuuteen työvoimapolitiikan uudistamisen "toisen aallon" (Helsingin Sanomat 14.2.2001). Ohjelma pyrkii edelleen muokkaamaan työttömän identiteettiä kokopäiväiseksi työnhakijaksi ja painottamaan työttömien sijoittumista avoimille työmarkkinoille tukityön sijaan. Keskustelua oletettavasti herättää työvoimatoimistojen määrän supistaminen ja työpaikkojen löytämisen ulkoistaminen palkkiopohjalta toimiville yksityisille henkilöille tai yrityksille.[34]

Toimeentulotuen saajille

Toimeentulotuki

Pohjoismainen sosiaalipolitiikka lähtee ideaalityyppisesti siitä, että ensisijaisen, syyperusteisen sosiaaliturvan tulisi turvata toimeentulo riskitilanteissa. Viimesijaisen, tarveharkintaisen tuen roolin tulisi olla vähäinen. Samalla viimesijainen turva (toimeentulotuki) on kansainvälisessä

[34] 27.3. tuli julkisuuteen vielä kuohuttavampi ajatus siitä, että työmarkkinatukea saavat siirretään työhallinnon piiristä kuntien sosiaalitoimen aktivoitaviksi ja työhallinto keskittyy kelpoisemman työvoiman työnvälitykseen (Helsigin Sanomat 28.3.2001).

vertailussa antelias, sosiaalisena oikeutena taattu eikä itsessään marginalisoiva. Vaikka OECD-maiden sisällä on suuria eroja sosiaaliavun ehdoissa ja yleisyydessä, sen merkitys on työttömyyden ja köyhyyden kasvun sekä sosiaaliturvan karsinnan myötä kasvanut kaikkialla. Muita yhteisiä piirteitä on työkannustimien ja vastikkeellisuuden nousu yhä keskeisemmäksi kysymykseksi vähimmäisturvan yhteydessä (Gough ym. 1997).

Suomessa nykyisenkaltainen toimeentulotuki on peräisin vuodelta 1984, jolloin siirryttiin huoltoavusta toimeentulotukeen. Vuodesta 1989 siirryttiin käyttämään niin sanottua laajaa perusosaa, joka yksinäisellä henkilöllä oli noin 80 prosenttia täydestä kansaneläkkeestä. Perusosan lisäksi otettiin huomioon muun muassa kohtuulliset asumismenot. Kunnat saattoivat antaa harkinnan mukaan lisää esimerkiksi terveysmenoihin (silmälasit, hammaslääkäri) ja erityisesti sellaisiin kohteisiin, joiden tarkoitus oli edistää omatoimisuutta ja ehkäistä suurempia sosiaalisia vaikeuksia. Uudistuksen tavoitteena oli luoda tuki, joka turvaa *kohtuullisen* kulutuksen ja elämisen tason, joka ei juuri poikkeava tavallisesta suomalaisesta elämästä (Forma ym. 1999; Karjalainen 1998).

Toimeentulotuen saajien määrä kääntyi uudistuksen jälkeen hienoiseen kasvuun 1980-luvun lopulla. Räjähtävään kasvuun toimeentulotuen saajien määrä kääntyi laman ja työttömyyden myötä. Vuonna 1990 toimeentulotukea sai 181 604 kotitaloutta, joissa oli 396 128 tuhatta henkeä, vuonna 1996, jolloin saajien määrä oli korkeimmillaan, 349 591 kotitaloutta, joissa oli 609 747 henkeä (Toimeentuloturvakatsaus 1998, 88). Tuen luonne myös muuttui selkeästi paikkaamaan matalaa työttömyysturvaa. Vuonna 1996 54 prosenttia kotitalouksista sai toimeentulotukea työttömyysturvan täydennykseksi, vuonna 1990 tällaisia talouksia oli 17 prosenttia. Kun toimeentulotuki ennen lamaa antoi toimeentulon niille, jotka olivat syrjäytyneet työmarkkinoiden ulkopuolelle, niin laman aikana ja jälkeen se paikkasi niiden toimeentuloa, jotka olivat työmarkkinoiden sisällä vailla työtä.

Sen sijaan tuensaajien muu rakenne säilyi yllättävän samanlaisena tuensaajien määrän kaksinkertaistumisesta huolimatta. Yksinäiset miehet olivat kärjessä niin vuonna 1990 (39 %) kuin vuonna 1996 (37,7 %) (Lamminpää 1998, 27). Nuorten alttius joutua toimeentulotuen varaan korostui entisestään (alle 30-vuotiaiden kotitalouksien osuus tuensaajista vuosina 1992–

1997 vaihteli 40 ja 42 prosentin välillä) (Sosiaaliturva Suomessa 1997, 92). Myös tuen kesto piteni. Kun se oli vuonna 1990 keskimäärin 3,7 kuukautta kalenterivuodessa, niin vuonna 1997 se oli 5,6 kuukautta.

Liikaa vai liian vähän

Kasvusta huolimatta toimeentulotuen merkitys sosiaalimenojen kokonaisuudessa on pieni. Normaalitilannetta edustavana vuonna 1990 meno oli 1,1 miljardia (vuoden 1990 hinnoin) eli 0,8 prosenttia sosiaalimenoista, laman jälkeen vuonna 1997 3,039 miljardia (vuoden 1997 hinnoin) eli 1,6 prosenttia sosiaalimenoista.

Silti toimeentulotuki kiihdyttää tunteita enemmän kuin mikään muu sosiaaliturvan muoto. Toimeentulotuki on se sosiaaliturvan laji, joka aktualisoi epäilyt väärinkäytöstä, sosiaaliriippuvuudesta ja ilmaisesta rahasta. Yksi 1990-luvun sosiaaliturvan suuria kiistoja oli kysymys siitä, antaako toimeentulotuki liian hyvän vai liian huonon toimeentulon. Köyhyyden ja toimeentulotuen asiakkuuden yksilöivät selitykset (tukiriippuvuus, aloitekyvyttömyys, työhaluttomuus) ottivat mittaa vanhoista rakenneselityksistä (työn puute, ensisijaisetuuksien matala taso, kasautuvat elämänongelmat) (esim. Blom ym. 1999).

Yksi 1990-luvun sosiaalipolitiikkaa eniten muovanneita puheenvuoroja oli Matti Virénin (1994) artikkeli toimeentulotuesta. Siinä hän laski Helsingissä asuvan nelihenkisen perheen normituloksi 10 970 markkaa kuukaudessa. Vielä dramaattisemmalta kuulosti se, että työssäkäyvän perheen piti yhden tulonansaitsijan tapauksessa ansaita liki 20 000 markkaa kuukaudessa päästäkseen samaan käytettävissä olevien tulojen määrään. Pentti Rönkkö (1995, 53–54) on osoittanut, millä poikkeuksellisilla – voisi sanoa epätodennäköisillä – ehdoilla vertailu saattoi pitää paikkansa. Perheen asumiskustannusten olisi pitänyt olla vähintään 4000 markkaa ja kunnan maksaa se normin ylittävän toimeentulotuen kautta. Vertailukohtana olevan yhden työssäkäyvän perheeseen ei makseta työttömyyskorvausta eikä lasten kotihoidon tukea, ja lapset ovat päivähoidossa vaikka toinen puoliso on kotona (päivähoitomaksut vähennetty, jotta saadaan käytettävissä oleva tulo). Vaikka laskelma koskee nimenomaan vuokralla asuvia, niin implisiittisesti laskelmaa on tulkittu niin, että jokainen perhe saisi sen suuruiset etuudet kuin kansalaispalkkana. Virénin laskelmasta muodostui totuus, johon vedotaan jatkuvasti.

Toisaalta, pitipä Virénin laskelma paikkansa tai ei, niin 1990-luvun alussa nimenomaan suomalaisen lapsiperheen toimeentulo oli viritetty kohtuullisen hyvälle tasolle (Salomäki & Viitamäki 1996). Asian toiset kasvot ovat se, että elämä on sosiaaliturvasääntöjä mutkikkaampaa. Esimerkiksi Rönkkö (1995, 31–32) osoitti, millä tavoilla myös lapsiperheet voivat joutua normitulojen alle. Siihen ei tarvittu muuta kuin työttömyys ja velkainen omistusasunto.

Forma ym. (1999) ovat selvittäneet kansalaisten ja eliittiryhmien näkemyksiä siitä, millainen vähimmäisturvan tason tulisi olla. Heiltä kysyttiin käsitystä minimistä (millä itse juuri ja juuri tulisi toimeen), kohtuullisesta ja runsaasta (ylellisestä) toimeentulosta. Kansalaisten käsitys kohtuullisesta on toimeentulonormia korkeampi. Kansalaisten määrittelemä minimikin on yksinäisillä ja yksinhuoltajilla normia korkeampi (ero noin 1000 markkaa), sen sijaan kahden tai useamman lapsen perheillä normia matalampi. Kuten aikaisemmin totesin, eliitit vetävät tiukempaa linjaa ja kansalaisia useammin katsovat, että vähimmäisturvan tulee olla sellainen, "jolla juuri ja juuri tulee toimeen". Hyvätuloisuus ylipäänsä vahvisti tätä asennetta.

Karsintaa, omaa vastuuta ja aktivointia

Vaikka toimeentulotuen merkitys julkisissa menoissa on vähäinen, on sillä merkitystä kuntien taloudessa. Kuntien talousvaikeudet ja tuenhakijoiden voimakas kasvu johtivat nopeasti kiristämään tukikäytäntöjä. Sosiaali- ja terveyshallituksen selvityksen (Lehto & Lamminpää 1992) mukaan kaksi kolmesta kunnasta tiukensi tuen myöntämisperusteita vuosien 1990 ja 1992 välillä. Myös valtio alkoi osallistua toimeentulotuen leikkaamiseen. Vuonna 1994 lapsilisät alettiin ottaa tulona huomioon; indeksikorotuksia ei tehty vuonna 1994, eikä 1996–98. Aktivointipolitiikan myötä tuli mahdollisuus alentaa tukea ensin 20 prosentilla (1996) ja sitten 40 prosentilla (1998), jos avunsaaja kieltäytyy työstä tai koulutuksesta. Huhtanen (1994) päättelee, että sosiaalihuoltolain edellyttämä oikeus

toimeentulotukeen toteutui ja toteutuu vain osittain. Kunnallistaloudelliset näkökohdat sivuuttivat lain määrittämän sosiaalisen oikeuden.

1990-luku ja viimeistään kannustinloukkutyöryhmä nosti toimeentulotuen Suomessakin (sosiaali)politiikan raskaaseen sarjaan (Karjalainen (1998). Huoli toimeentulon riittävästä tasosta jäi taka-alalle painopisteen siirtyessä kannustinongelmiin ja liian korkeaksi katsottuun toimeentuloturvan tasoon (Forma ym. 1999). Vuoden 1998 maaliskuussa voimaan tulleen toimeentulotukilain mukaan toimeentulotuella turvataan ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään *välttämätön* toimeentulo. Laissa ja perusteluissa kohtuullinen oli vaihtunut välttämättömään. Muutos näkyy myös vertailemalla STM:n kunnille tekemiä oppaita. Karjalainen (1998, 449) tulkitsee, että asiakkaaseen luottavasta toimintatavasta siirryttiin suorempaan vallankäyttöön.

Kannustinloukkutyöryhmä ehdotti asumiskustannuksiin 20 prosentin omavastuuta. Motiivina oli lisätä toimeentulotuen saajien vastuuta omasta toimeentulostaan, kannustaa heitä etsimään halvempia asuntoja ja vaikuttaa myös asuntojen hintatasoon. Ehdotus herätti paljon vastarintaa muun muassa Toimeentulotuki (TOTU) -liikkeessä, kirkon diakoniassa ja vasemmistossa. Uuden toimeentulotukilain (voimaan 1998 maaliskuussa) yhteydessä otettiin käyttöön seitsemän prosentin asumiskustannusten omavastuu sekä madallettiin lasten normia. Samassa yhteydessä palautettiin osa asumistukeen tehdyistä leikkauksista ja kohennettiin työttömyysturvaa (kaksi markkaa päivässä lisää päivärahaan). Tavoitteena oli siirtää toimeentulotuen saajia ensisijaisetuuksille. Toimeentulotuen varassa elävien tulo aleni useimmissa elämäntilanteissa ja kotitalousryhmissä, etenkin monilapsisissa perheissä tuen alenema oli tuntuva (Forma ym. 1999, 27). Kotitalouden ensimmäisen aikuisen normitulo on nyt 2021 markkaa, mistä vähennetään kohtuullisen vuokran omavastuu.

Vuoden 1998 muutosten seurauksena sekä tuen saajien määrä että menot alentuivat odotettua enemmän, ensimmäisenä vuonna tutkimuskunnissa asiakasmäärä laski keskimäärin 12,5 prosenttia ja kustannukset noin 20 prosenttia (Keskitalo ym. 2000). Tehdyt muutokset yhdessä työllisyystilanteen helpottumisen kanssa ovat kannustaneet työllistymismahdollisuuksiltaan parhaassa asemassa olevia työhön. Iäkkäämpien tai muuten työllistymisen suhteen heikommassa asemassa olevien tilanne sen sijan on heikentynyt (Gissler & Mattila 2000). Myös muuttamista halvempiin asuntoihin on tapahtunut, tosin myös vuokrarästit ja häädöt ovat yleistyneet.

Aktiivisen sosiaalipolitiikan linjaa on sittemmin jatkettu. Pitkäaikaisten tukiasiakkaiden (toimeentulotuen tai työmarkkinatuen) politiikasta teki ehdotuksia kaksi työryhmää. Eniten kiistaa julkisuudessa herättivät aktiivisen sosiaalipolitiikan ryhmän mietinnössä (1999) esiintyneet pakon tai vastikkeellisuuden elementit, jotka kiteytyivät "kuntouttavan työllistämisen" ajatukseen.

Hallituksen esitys vuoden 2001 talousarvioon sisälsi lain kuntouttavasta työtoiminnasta, joka tulee voimaan syyskuussa 2001. Uusia toimia perustellaan paikallisten aktivointihankkeiden onnistuneilla tuloksilla. Kuntouttava työtoiminta on ajateltu viimesijaiseksi työvoimapoliittiseksi toimenpiteeksi. Pitkäaikaisille työttömille tehdään aktivointisuunnitelma ja sen mahdollisena osana 3–24 kuukauden osallistuminen kuntouttavaan työtoimintaan. Alle 25-vuotiaalle osallistuminen on velvollisuus, jota sanktioidaan työmarkkinatuen väliaikaisella menetyksellä tai toimeentulotuen alentamisella. 25 vuotta täyttäneelle osallistuminen on vapaaehtoista. Työtä tehdään ilman työsuhdetta, tuen vastikkeeksi, mutta siitä palkitaan myös 30 markan päivittäisellä ylläpitokorvauksella (työmarkkinatuen saajille) tai toimintarahalla (toimeentulotuen saajalle).

Tavoitteena on osallistaminen työn kautta. "Pitkittynyt työttömyys lisää riskiä monien ongelmien syntymiseen ja kasautumiseen. Työn kautta ihminen kiinnittyy yhteiskuntaan tavalla, joka on omiaan ehkäisemään erityyppisten ongelmien syntymistä. Työ tai muu aktiivitoiminta ehkäisee parhaalla tavalla syrjäytymistä." (Hallituksen perusteluista.)

– ja epäilyjä

> Ensimmäistä tapaturmavakuutuslakia (1895) säädettäessä arveltiin, että 'saattaa vähemmän tunnollinen työntekijä kieltämättä joutua kiusaukseen uhraamaan yhden sormen taikka tuottamaan itselleen jonkun muun vamman päästäkseen sitten nauttimaan määrättyä vuosikorkoa koko jäljellä olevaksi elinajakseen.' (Hellsten & Uusitalo 1999, 13.)

1990-luvun lopulla sosiaaliturvan tarpeen kasvun myötä vanha kysymys sosiaaliturvan väärinkäytöstä otti uutta tulta. Mitä suurempi on sosiaaliturvan tarve ja mitä enemmän kansalaisten toimeentulo on riippuvainen

nimenomaan tulovähenteisestä sosiaaliturvasta, sen enemmän rakenteellista pohjaa on väärinkäytölle. Hellsten & Uusitalo (1999, 15) määrittelevät väärinkäytön sosiaaliturvaetuuksien saanniksi perustuen siihen, että "antaa vääriä tietoja tai jättää ilmoittamatta olosuhteiden muutoksesta" (Hellsten & Uusitalo 1999, 15). Useimmiten kysymys on työnteon ja työtulojen salaamisesta, harmaasta työstä työttömyysturvan tai toimeentulotuen rinnalla (Heikkilä ym. 1999).

Kollektiiviset hyödykkeet ja kollektiivinen toiminta nojaavat keskinäiseen vastavuoroisuuteen ja luottamukseen. Kollektiivisen toiminnan teoria (ks. luku 9.1.; Spicker 2000, 40–52) näkee vapaamatkustuksen kollektiivisen toiminnan ja kollektiivisten hyödykkeiden rajoitteena. Olsonin (1971) ajatuksen mukaan rationaaliset toimijat sulkeutuvat sellaisiin ryhmiin (klubeihin), joissa osallistuminen hyödykkeen kustannuksiin voidaan tehdä pakolliseksi tai joissa voidaan luottaa siihen, että kaikki maksavat.

Vapaamatkustuksen mahdollisuus tuskin on ollut sellainen este tai uhka kollektiivisille hyödykkeille kuin kollektiivisen toiminnan teoria olettaa. Universaali sosiaalipolitiikka ja vahva sosiaalisten oikeuksien ajatusmuoto työntävät maksamisen ja saamisen, panosten ja hyötymisen kysymystä taka-alalle. Varsinkin julkiset palvelut ajatellaan panoksesta riippumattomana sosiaalisena oikeutena. Terveydenhuollon odotetaan kohtelevan kaikkia yhtäläisesti maksetuista veroista riippumatta. Ja monet näkevät työnteosta, veronmaksusta tai mistään kontrolloidusta panoksesta riippumattoman kansalaistulon ainoana jälkiteollisen yhteiskunnan mahdollisuutena ratkoa työn ja toimeentulon kriisejä (yhteenveto Julkunen 1997b).

Sosiaaliturvan väärinkäyttö on äärimmäinen muoto vapaamatkustusta; se rikkoo pelisääntöjä ja se rikkoo keskinäisen luottamuksen suhteita. Kansalaiset pitävät työttömyysturvan ja toimeentulotuen väärinkäyttöä yleisenä (Forma & Marski 1999). Viranomaisten eli työttömyyskassojen, sosiaalitoimistojen, työvoimatoimistojen ja Kelan toimipisteiden suuri enemmistö (80–94 prosenttia) katsoi 1990-luvun lopussa, että väärinkäytöksiin pitäisi puuttua enemmän (Heikkilä ym. 1999).

Sosiaaliturvan väärinkäytön laajuutta tai taloudellista merkittävyyttä on vaikea selvittää. Tahallista väärinkäyttöä sivuavat tietämättömyydestä tai järjestelmien monimutkaisuudesta juontuva tahaton väärinkäyttö sekä tietoinen mutta ei-kriminalisoitu sosiaaliturvan hyväksikäyttö, siis etuuksien

maksimointi elämän valintoja suunnittelemalla. Selvityksissä paljastuva, siis viranomaisten tietoon tullut väärinkäyttö on vähäistä ja sosiaaliturvamenojen kokonaisuudessa marginaalinen kysymys. Esimerkiksi vuonna 1999 toimeentulotuen paljastunut väärinkäyttö voidaan arvioida yhdeksäksi miljoonaksi markaksi eli 0,32 prosentiksi vuoden toimeentulotuen bruttomenoista. Mutta aina voidaan epäillä, että "vain jäävuoren huippu paljastuu".

Renvall ja Valtonen (1999, 134) paikantavat mediapuheesta kaksi väärinkäyttödiskurssia, individualistisen ja kollektivistisen.[35] Individualistinen diskurssi katsoo, että väärinkäyttöpaljastukset tähtäävät hyvinvointivaltion vahvistamiseen sekä taloudellisesti että moraalisesti: kun sosiaaliturvan väärinkäyttö eliminoidaan, kansalaisten luottamus hyvinvointivaltioon lujittuu. Kollektivistinen diskurssi näkee väärinkäyttöpuheen osana hyvinvointivaltion vastaisen mielialan ja moraalipaniikin lietsomista, ja haluaa nostaa esille todellisina ongelmina suurimittaisen talousrikollisuuden, hyväosaisten veronkierron, sosiaaliturvan alikäytön, nälän ja köyhyyden.

Väärinkäytön merkittävyys sosiaalipoliittisessa julkisuudessa ja se tarmokkuus, jolla asiaan yritettiin puuttua, kertoo myös mentaalisten mallien muutoksista tai mielialojen vaihtelusta, suorastaan "hegemoniakamppailun käänteestä" (Simpura 1999b, 16). Väärinkäytön nostivat esille myös poliittiset ja virkamieseliitit, ei vain iltapäivälehdistö. Sosiaali- ja terveysministeriö asetti joulukuussa 1998 työryhmän selvittämään sosiaaliturvan väärinkäytön laajuutta, syitä ja ehkäisymahdollisuuksia. Ilmeisesti työryhmä ja tehdyt selvitykset purkivat painetta. Väärinkäyttö ei vuoden 2001 alussa ole enää julkisuudessa. Tai sitten media ja yleisö vain ovat kyllästyneet aiheeseen ja vaihtaneet sen toisiin.[36]

35 On ehkä korrektia paljastaa lukijalle, että Renvallin ja Valtosen keskeinen esimerkki kollektivistisesta puheesta on minun kirjoitukseni Helsingin Sanomista (1998). Se ilmestyi osana Matti Wibergin kanssa käymääni väittelyä hyvinvointivaltiosta. Kyseisessä puheenvuorossa asetuin vastustamaan "ilmiantopuhelinten yhteiskuntaa" ja ymmärtämään sosiaaliturvan väärinkäyttöä ("tavallisten ihmisten viimeisiä varaventtiilejä" tai köyhien oikeutta sukupuolisuhteisiin ilman että niistä tehdään elatussuhteita) niin avoimesti kuin rikosta voi julkisuudessa ymmärtää.

36 Väärinkäytön poistuminen mediajulkisuudesta on kyllä johdonmukaista myös sen kanssa, että valtamedian "sosiaalinen omatunto" tuntuu muutenkin palanneen.

Jussi Simpura (1999b, 16) kuvaa hyvin, miten vaikea väärinkäyttökysymys on niille, jotka "eri tavoin ammattinsa puolesta ovat sitoutuneet olemaan köyhän asialla" tai, kuten haluan lisätä, ovat laillani varustettuja vanhoilla sosiaalihumanistisilla tunteilla. Väärinkäytösten puolustaminen julkisuudessa on vaikeaa, vaikka "väärinkäytösten vastaisen sodan yhteiskunnalliset kustannukset ylittäisivät sodassa saatavat julkistaloudelliset hyödyt". Sodassa ei olekaan kysymys julkisista menoista vaan huono-osaisiin kohdistuvasta moraalipolitiikasta.

Pienten lasten äideille

Lapsen ja äidin paikka

Vuoden 1973 päivähoitolain säätämisen yhteydessä käytiin kiihkeä debatti lapsen ja äidin paikasta (Julkunen 1994a). Keskusta ja oikeisto olisivat halunneet kunnallisen päivähoidon rinnalle äidinpalkan. Vuonna 1984 neuvoteltiin kompromissi, lapsipaketti, missä sovittiin sekä lasten kotihoidon tuesta että subjektiivisesta oikeudesta päivähoitoon alle 3-vuotiaille (asteittain voimaan vuosina 1985–90). Tämän piti taata kaikille perheille valinnanvapaus sen suhteen hoitaako lasta kotona vai päivähoidossa. Kysymys oli pitkälle puoluepolitisoitu. Siitä pääsivät sopuun keskustan (kotihoidontuki) ja sosiaalidemokraattien (päivähoito) sosiaali- ja terveysministerit.

Äidit hoitavat lapsia kotona kaikkialla. Useimmissa maissa omien lasten hoito kotona on itsestäänselvyys, josta ei voi kuvitella maksettavan. Tosin useissa Euroopan maissa mieselättäjyyttä tuetaan verotuksessa. Yksinhuoltajille sen sijaan anglosaksinen(kin) ja hollantilainen sosiaalivaltio ovat ryhtyneet kitsaiksi aviomiehiksi ja mahdollistaneet lapsen hoidon kotona toimeentulotuen avulla (Bussemaker 1998).

Suomessa kotihoidon tuki on ollut kompensaatio siitä, että perhe jättää käyttämättä heille kuuluvan oikeuden päivähoitopaikkaan (Sipilä 1996b). Perusosan on voinut käyttää myös yksityisen hoidon subventiok-

si, kun taas lisäosa edellytti pienituloisuutta ja lapsen hoitoa kotona. Kotihoidon tuki on näyttänyt järkevältä kuntienkin kannalta. Kun päivähoidon kysyntä on kasvanut, on kuntien ollut edullista taittaa kysyntää tarjoamalla vaihtoehtoehdoksi kunnallista kotihoidon tukea. Yhdeksänkymmentäluvun alkuvuosina (1990–92) 35–40 kuntaa maksoi yleisen lisäksi kuntakohtaista kotihoidon tukea.

Sukupuolipoliittisesti kotihoidon tukeen on aina suhtauduttu kahtalaisesti. Toisen kannan mukaan näin tunnustetaan naisten näkymätön hoivatyö yhteiskunnallisesti hyödylliseksi työksi ja annetaan naisille omaa rahaa. Toisen kannan mukaan muodollisesti sukupuolineutraalit mutta käytännössä vain naisten käyttämät järjestelmät pitävät yllä sukupuolijakoja ja heikentävät naisten työmarkkina-asemaa. Ruotsissa kotihoidon tuki oli voimassa yhden vuoden Carl Bildtin hallituksen aikaan. Sosiaalidemokraattien palattua valtaan he poistivat järjestelmän. Sen katsottiin toimivan sukupuolten yhtäläistä työmarkkinakansalaisuutta ja työntekoa vastaan, ja käytännössä siitä muodostui maahanmuuttajien uusi subventio.

Meillä on viimeisen vuoden-parin aikana debatoitu kotihoidon tuen vaikutuksesta äitien työssäkäyntiin. Olemmeko työssäkäyvien äitien vai kotona hoidettavien lasten maa? (Keinänen ym. 1999; Sauli ym. 2000; Salmi 2000). Työvoimatutkimus antaa kuvan äitien työssäkäynnistä, lasten hoitoa koskevat kyselyt taas kotona lapsiaan hoitavista äideistä. Äidit hoitavat kotona liki kaikki alle yksivuotiaat (96 %), ja vuonna 1998 1–3 vuotiaistakin 70,5 prosenttia hoidettiin kotona (Vaajakallio 1999, 5). Yksi selitys ristiriitaan löytyy tilastokäytännöistä. Kotona lasta hoitavat äitiys- ja vanhempainvapaalla olevat äidit tilastoidaan työllisiin, jos heillä on voimassa oleva työsuhde. Hoitovapaalla olevat luokitetaan kotityötä tekeviksi. Vuonna 1998 alle 3-vuotiaiden lasten äideistä 74 prosenttia joko oli työsuhteessa tai haki työtä, mutta tosiasiallisesti työssä heistä oli vain 30 prosenttia. (Sauli ym. 2000, 65). Hyvät vanhempainetuudet liioittelevat tilastoissa pienten lasten äitien työssäkäyntiä. 1990-luvulla myös työttömyys lisäsi työvoimaan kuulumisen ja oman lapsen hoidon samanaikaisuutta.

Kotihoidontuki tuli asteittain voimaan vuodesta 1985 ja täysimittainen se oli vuonna 1990. Tukea täydensi oikeus jäädä vapaalle työsuhde säilyttäen. 20–39-vuotiaiden naisten työvoimaosuuden kasvu pysähtyi 1986 ja

työllisyyden kasvu 1989, kotityötä tekevien osuus kääntyi nousuun vuonna 1989. Kun kotihoidon tuen täysimittainen voimaantulo osui yksiin työttömyyden kasvun kanssa, on vaikea päätellä, mistä pienten lasten äitien jääminen työvoiman ulkopuolelle oikein johtui.

Linja vaihtui

1990-luvun alkupuolella Ahon hallituksen sympatiat olivat kotihoidon tuen puolella. Kotihoidon tukea parannettiin monin tavoin vuosina 1991–93 (Kosunen 1997b, 78). Sittemmin Ahonkin hallitus leikkasi kotihoidon tukea (perusosa laski 50 markalla 1908 markkaan kuussa, lisäosa 39 markalla 1527 markkaan kuukaudessa) vuoden 1995 alussa, mutta leikkaus oli pieni verrattuna muuhun toimeentuloturvaan tehtyihin leikkauksiin.

Linja vaihtui hallituksen mukana. Kotihoidon tuki oli nyt näitä "loukkuja", joissa pienipalkkaiselle ansiotyölle ei ollut kannustimia. Yhdessä asumistuen kanssa se tarjosi kilpailukykyisen vaihtoehdon matalille naispalkoille. Lipposen ensimmäisen hallituksen suunnitelma leikata kotihoidon tukea 23 prosenttia synnytti katkeruutta lapsia kotona hoitavissa äideissä (Korpinen 1997). Vaikka äitien ansiotyö on meillä normalisoitunut, lasten kotihoitoa tukevat asenteet ovat vahvat. Äskettäin pienten lasten vanhemmille (käytännössä äidit ovat vastanneet) suunnatussa kyselyssä yleisimmin kannatettu (87 %) mielipide oli, että lasten kotona hoitamista tulisi tukea nykyistä enemmän taloudellisesti (Takala 2000, 135).

Kotihoidon tuen leikkaus olikin niin suuri, että se horjutti järjestelmän perusteita (Hiilamo 1999, 71). Perusosan markkamäärää leikattiin 1 908 markasta 1 500 markkaan ja lisäosan maksimi 1 527 markasta 1 200 markkaan. Samalla lisäosaan oikeuttavan perheen kuukausitulon raja aleni. Keskituloisella kahden alle kouluikäisen lapsen perheellä bruttotuki aleni vuodesta 1992 vuoteen 1996 nimellisesti 31 prosentilla. Hallitus myös luopui aiemmista suunnitelmista laajentaa kotihoidon tukea vanhempiin ikäluokkiin yhdessä subjektiivisen päivähoito-oikeuden laajenemisen kanssa. Tämän lisäksi kunnat liki lopettivat kuntakohtaisten lisien maksun vuosiksi 1993–96; vuonna 1995 sitä maksoi vain kolme

kuntaa. Korkean työttömyyden oloissa vanhemmat hoitivat lapsiaan kotona ja päivähoidon kysyntä tasaantui. Kunnat alkoivat taas 1990-luvun lopulla maksaa kuntalisiä, mutta niiden taso oli matalampi kuin vuosikymmenen alussa.

Vuoden 1997 elokuussa astui voimaan kotihoidon tuen kustannusneutraali suurremontti, jossa kotihoidon tuki korvattiin hoitotuella. Nimenmuutos heijasti taustalla olevaa ideologista painotusta. Järjestelmän ajateltiin tukevan yksityisten päivähoitopalvelujen käyttöä. Vanhempien käytettävissä olevan hoitotuen rinnalle luotiin uutena tukimuotona yksityisen hoidon tuki, joka maksetaan suoraan palvelun tuottajalle. Kaiken kaikkiaan "kotihoidon tuen raju pieneneminen ja sen useat muutokset ovat mitä ilmeisimmin heikentäneet sen perustetta vaihtoehtoisena tapana hoitaa lasta", päättelee Hiilamo (1999, 73).

Perusosa pysyi uudistuksessa ennallaan (1500 markkaa kuukaudessa). Täysimääräinen lisäosa pieneni 1200 markasta 1000 markkaan, mutta siihen oikeuttava tuloraja nousi. Muutos heikensi kotihoidon tukea työssäkäyvän isän ja kotona kahta lasta hoitavan äidin pienituloisessa (alle 6000 markkaa kuukaudessa) esimerkkiperheessä, mutta paransi keskituloisten (6000–22700 markkaa kuukaudessa) esimerkkiperheiden etuutta. Kannustinloukku-uudistusten vaikutuksia koskenut tutkimus (Laine & Uusitalo 2001) paikantaa lisäosan tulorajan nostamisessa äitien työpanosta vähentäneen ansan. Sen sijaan isien työpanos lisääntyi kannustinloukku-uudistusten ansiosta.

Päivähoito-oikeutta laajennetaan

Työssäkäynnin kannustavuutta korosti myös päivähoitoreformin vieminen loppuun 1996. Tämä lisäsi kotiäitien katkeruutta. Samalla kun heidän palkkaansa leikattiin, parannettiin oikeutta kalliimpaan hoitovaihtoehtoon eli kunnalliseen päivähoitoon.

"Lapsikompromissiin" sisältyi alunperin (1985) alle 3-vuotiaiden hoitopaikkatakuu. 1990-luvun suurtyöttömyys ja julkisen työllisyyden heikkeneminen uhkasi naisten työmarkkina-asemaa. Hyvinvointivaltion takaiskun pelättiin tuottavan myös sukupuolten tasa-arvoon takaiskun

(anglosaksinen takaisku ks. Faludi 1992, vertailua Suomeen Julkunen 1994b). Subjektiivinen oikeus julkiseen päivähoitoon on hallituksen harvoja keinoja, joilla se voi yrittää turvata synnytysikäisten naisten työmarkkina-asemaa.

Päivähoitojärjestelmään oli kehkeytynyt muitakin työn kannustavuuden kannalta haitallisia piirteitä (Hiilamo 1999, 79–80). Ennen 1990-lukua päivähoidon käyttäjät maksoivat kustannuksista päivähoitomaksuina noin 10–14 prosenttia. Maksut oli porrastettu perheen tulojen mukaan. Sosiaali- ja terveysministeriö antoi ohjeita maksujen suuruudesta ja maksuluokkien tulorajoista. Vuodesta 1990 lähtien kunnat saivat päättää itsenäisemmin korvausluokkien tulorajoista. Vuoden 1990 jälkeen perheiden osuus kustannuksista alkoi nousta, samaten se vaihteli paljon kunnasta toiseen. Myös hallitus nosti päivähoitomaksuja useampaan otteeseen vuosina 1991–93. Päivähoitomaksuista oli tullut tuloloukku. Siirtymä porrastetusta maksuluokasta toiseen perheen tulojen noustessa saattoi supistaa maksujen jälkeen käytettävissä olevaa tuloa (Kangas & Ritakallio 1994).

Samanaikaisesti kun päivähoito kallistui päivähoidon taso heikkeni. Sekä päiväkotien henkilöstö että vanhemmat katsoivat palvelun heikentyneen, kun päiväkoteja oli lakkautettu, ryhmäkokoja oli suurennettu ja sijaisia jätetty palkkaamatta (Salmi ym. 1996). Vastoin mielikuvia Suomessa oli moniin Euroopan maihin verrattuna vähän lapsia päivähoidossa. Vuonna 1997, jolloin laman aiheuttama notkahdus oli jo ohitettu, alle kouluikäisistä hoidettiin julkisessa päivähoidossa Suomessa 49 prosenttia, Norjassa 50 prosenttia, Ruotsissa 68 prosenttia ja Tanskassa 74 prosenttia (*Social Protection in the Nordic Countries* 1997, 54). Työllisyys-, kannustin- ja tasa-arvopolitiikka yhdessä johtivat päivähoitoreformin jatkamiseen. Päivähoito-oikeuden laajentamisesta kaikkiin alle kouluikäisiin 1.1.1996 tulikin säästövuosien harvoja sosiaalisten oikeuksien laajennuksia.

Päivähoitomaksut uudistettiin osana päivähoitopolitiikan kannustinremonttia elokuussa 1997. Prosenttimaksu poisti maksuluokkien rajoilla sijainneet tuloloukut. Maksut ovat taas samat koko maassa ja maksimiksi tuli 1000 mk kuukaudessa. Keski- ja hyvätuloisten perheiden päivähoitomaksut yhdestä lapsesta alenivat enimmillään 4 730 markalla

vuodessa, kahdesta 5830 markalla. Nollamaksuluokan poistaminen taas kasvatti pienituloisen perheen maksuja (yhdestä lapsesta 2200 markkaa, kahdesta lapsesta 4 400 markkaa vuodessa) (Hiilamo 1999, 82). Muutoksilla oli huomattava vaikutus lapsiperheiden vertikaaliseen tulonjakoon. Uudistuksen epäsolidaarisuus oli kova paikka asiasta vastuussa olleelle vasemmistoliiton ministerille. Se on kuitenkin osuva detalji viestimään sosiaalipolitiikan uudesta hengestä, missä vanha tasoitusperiaate sai väistyä kannustinperiaatteen tieltä.

Vaikka päivähoito tuottaakin julkisia kustannuksia (vuonna 1997 6,9 miljardia), se on kuitenkin talouskasvun ja työllisyyden puolella. Kajanojan laskelmien (1999) mukaan päivähoitoon sijoitetut varat tulevat takaisin (jopa) seitsenkertaisina. Päivähoitopolitiikan suunnanmuutos kertoo yleisemmästä käänteestä myös siinä, että 1990-luvun loppua kohti julkisen työllisyyden saneeraus ei ollut enää ykkösprioriteetti vaan arvostelun kohteeksi oli nostettu työikäisten saamat tulonsiirrot, ja sosiaalimenoja pyrittiin siirtämään tulonsiirroista palveluihin, kulutuksesta työhön.

Ikääntyville

Vanhaksi aikaisemmin

Ansiotyön jättäminen iän perusteella on historiallisesti nuori, 1900-luvun ilmiö. Sen avulla on sopeuduttu teollistumiseen, rationalisoitu ja tehostettu työprosesseja. Isossa-Britanniassa 65 vuotta täyttäneistä miehistä kuului työvoimaan 73 prosenttia vuonna 1891, vuonna 1951 31 prosenttia ja vuonna 1991 kymmenen prosenttia (Phillipson 1998). Vuosisadan alkupuoli oli eläkeinstituution vakiintumisen aikaa.

1970-luvulla talouden rakennemuutos ja työttömyyden kasvu siirsivät eläkepolitiikan uuteen vaiheeseen (Phillipson 1998). Vanhuuseläkeikää lähestyvien marginalisoituminen työelämässä sai vauhtia. Vanhempia työntekijöitä oli paljon supistuvilla aloilla, ja heitä alettiin siirtää sosiaalipoliittisin järjestelyin pois työmarkkinoilta. Työstä poistumisen kansal-

lisesti vaihtelevat reitit kytkeytyvät joko eläke- tai työttömyysturvaan, ovat joko julkiseen sosiaaliturvaan kuuluvia, yritysten omia tai korporatiivisesti sovittuja (järjestelmistä ks. Hytti 1998a).

Suomen varhaisen työnjätön malli on talouden kilpailukyvylle alisteinen, valtion johdolla muotoiltu, erilaisia intressejä laajasti yhdistävä strategia. Sen pohjana on työkyvyttömyyseläke. Vuonna 1971 otettiin käyttöön työttömyyseläke, vuosina 1987 ja 1989 yksilölliset varhaiseläkkeet, varhennettu vanhuuseläke sekä osa-aikaeläke. Nämä perusteltiin hyvinvointi-ideologisesti, eläkkeellesiirtymisen yksilöllisyydellä ja joustavuudella. Kaikkiaan meillä on työkyvyttömyys- ja työttömyyseläkkeiden lisäksi kymmenen varhaisemman eläkeiän järjestelyä (Hytti 1998a, 16; Hakola 2000). Tämän lisäksi tulevat esimerkiksi kuntasektorilla yleiset matalammat ammatilliset eläkeiät sekä yritysten omat järjestelyt.

Suomessa varhaiseläkkeet, erityisesti työttömyyseläke, palvelivat alunperin kansainvälisillä markkinoilla toimivien yritysten kilpailukyvyn, saneerauksen tai ikärakenteen nuorentamisen välineenä. 1990-luvun työttömyyskriisissä niistä tuli monenlaisten yritysten ja organisaatioiden, myös julkisen sektorin, keino vähentää työvoimaa "pehmeästi" (Hytti 1998a). Ikääntyvälle eläke on suojapaikka työmarkkinoiden ja työn epävarmuutta, työelämän muutosta ja kovenevia vaatimuksia, työttömyysriskiä ja ikäsyrjintää vastaan sekä tilaisuus elää kolmatta ikää.

Suomessa ikärakenteen suotuisuus ja ikäryhmien suuret koulutuserot ovat tehneet varhaiseläkkeistä yhteiskuntapoliittisesti mielekkäitä. Ikääntyneiden, vähän koulutettujen ja vähän tuottavien uloslyönti vaikutti viime vuosikymmenen nopeaan tuottavuuskasvuun ja kilpailukyvyn paranemiseen (Hytti 1998b). Mutta varhaiseläkkeet ovat muokanneet ikääntyneiden työmarkkina-asemaa, työnantajien strategioita, keski-ikäisten odotuksia ja kulttuurisia normeja tavalla (Santamäki-Vuori 1998b, 145), joka ei sovi yhteen jälkiekspansiivisen hyvinvointivaltion kanssa. Samalla kun vanhuutta lykätään elämänkaaressa yhä kauemmas (yli 80-vuotiaisiin) työelämä on alkanut määrittää meidät vanhaksi yhä aikaisemmin.

Samalla kun varhainen työnjättäminen kiihtyi useimmissa Euroopan maissa, alkoi politiikassa niin selvä käänne, että voi puhua eläkeinstituution kolmannesta vaiheesta (Phillipson 1998). Vielä 1980-luvulla varhaista työstä poistumista pidettiin yleisesti viisaana työttömyysyhteiskunnan politiikkana. 1990-luvulla väestön ikääntyminen, rahoitusongelmien kärjistyminen, pelko eläkejärjestelmien kestävyydestä ja uusliberalistinen siirtymä johtivat yritykseen vaihtaa politiikka ja uudelleenmuotoilla eläkeinstituutiot.

Suomessa lama ja finanssikriisi toimi tämänkin politiikkakäänteen katalysaattorina. Vuonna 1996 – työttömyyden avittamana – suomalaisten 55–64-vuotiaiden miesten työllisyys (33–34 prosenttia) oli Länsi-Euroopan matalin. Huoleksi nousi eläkejärjestelmän rahoituksen kestävyys. Nykyisenmuotoisen eläkejärjestelmän kestävyys on realistisella pohjalla vain jos työnjättöikää voidaan siirtää muutama vuosi myöhemmäksi. Olavi Riihinen (1997, 432) tosin epäilee, voiko kulttuurista tendenssiä työnjätön varhaistumiseen kääntää, vaikka politiikan voikin vaihtaa. Tosin politiikankin vaihtaminen suurtyöttömyyden oloissa on visainen juttu.

Varhainen eläkkeelle jääminen on monien tekijöiden summa. Jo aikaisemmin kiisteltiin siitä, missä määrin varhainen työnjättö johtuu "liian hyvistä eläke-eduista", missä määrin taas työn työnnöstä (työkyvyn heikkeneminen, vanheneva ammattitaito, väsyminen, ikäsyrjintä) ja oikeudenmukaisuusnormeista (on tehnyt jo osansa) (Gould 1995; Romppanen 2000), ja mihin politiikalla siis pitäisi puuttua, parantaa ikääntyneiden asemaa työssä vai heikentää eläke-etuuksia.

Kansainvälisessä vertailussa suomalaisten varhaiseläke-etujen, erityisesti työkyvyttömyyseläkkeen taso on ollut vaatimaton (Viitamäki 1998). Muissa Pohjoismaissa työnjättöiät ovat eurooppalaisittain korkeat, vaikka varhaiseläke-etuudet ovat hyvää tasoa. Varhaiseläkkeiden yleisyys selittyy yhteiskuntapoliittisella linjalla, ei suoraan eläkkeiden tasolla. Toisaalta on selvä, että myös eläkkeiden tasolla on vaikutusta. Hyvä osoitus tästä on Ruotsin osa-aikaeläkejärjestelmä, jossa etuuksien tasolla on vaikutettu suoraan eläkkeelle siirtyvien määrään (Romppanen 2000).

Suomessa toteutettiin 1990-luvulla kattava operaatio tulevan eläkeme-

non hillitsemiseksi. Siinä on pyritty suoraan korkeammin ikärajoin estämään varhaista eläkkeelle pääsyä, tekemään eläkkeestä taloudellisesti vähemmän houkuttelevaa, lisäämään työssä pysymisen kannustavuutta, kohentamaan ikääntyvien työkykyisyyttä sekä muuttamaan asenteita ikääntyviä kohtaan.

Kuntoutusjärjestelmää uudistettiin 1990-alussa (Saari 2001b). Silti kuntoutusjärjestelmä on monimutkainen ja vaikeasti hallittavissa. Vuonna 1996 määräaikainen työkyvyttömyyseläkkeen nimi muutettiin kuntoutustueksi, ja siis painotettiin yksilöllisen kuntoutussuunnitelman laatimista. Työterveyshuollon TYKY (työkykyä ylläpitävää) -toimintaa on tehostettu.

Eläkkeiden ikärajoja on tarkistettu. Vuonna 1993 sovittiin, että julkisen sektorin eläkkeiden iät, kuten myös eläkkeen tavoitetaso ja ansaintaaika, siirtymävaiheen jälkeen nousevat yksityisen sektorin tasolle 65 ikävuoteen. Vuonna 1994 nostettiin yksilöllisen varhaiseläkkeen ikäraja 55 vuodesta 58 vuoteen, ja toisaalta laskettiin työssä pysymistä (toivottavasti) edistävän osa-aikaeläkkeen ikärajaa 58 vuoteen. Vuonna 1998 ikärajaa laskettiin edelleen kokeiluluontoisesti 56 vuoteen. Vuonna 2000 alettiin nostaa asteittain yksilöllisen varhaiseläkkeen ikärajaa 60 vuoteen. Työttömyyseläkkeen ja "eläkeputken" ikärajoja ja muita ehtoja on kiristetty useampaan otteeseen. Alimmillaan 1990-alussa eläkeputken eli ansiosidonnaisen päivärahakauden pää oli 53 vuotta ja yksi kuukausi, nyt se on 55 vuotta. Työttömyyseläkkeelle pääsee 60 vuoden iässä, jos 500 päivän päivärahakauden päättyessä on täyttänyt 57 vuotta.

Taloudellisia kannustimia työssä pysymiseen on lisätty, ja tässä suhteessa merkittävimmät muutokset astuivat voimaan vuonna 1996. Sellaisina voi tavallaan pitää kaikkia niitä tapoja joilla eläkkeiden tasoa on heikennetty välittömästi tai pitkällä aikavälillä. Tällainen on myös kansaneläkeuudistus. Työkyvyttömyyseläkkeen houkuttelevuutta on vähennetty leikkaamalla niin sanottua tulevan ajan etua. Myös TEL-indeksi eriytyy työikäisille ja vanhuuseläkeikäisille. Yli kuusikymmenvuotiaita houkutellaan pysymään työssä loppuvuosien "superkarttumalla" (kaksi prosenttia tavallisen 1,5 prosentin sijasta) ja takuueläkkeellä. Eläkkeiden myöntökäytäntöjä on kiristetty. Työkyvyttömyys- ja yksilöllisten varhaiseläkkeiden hylkäysprosentit nousivat kauttaaltaan, miehillä ja naisilla, eri ikäryhmillä, kaikissa sairauspääluokissa ja kaikissa eläkelaeissa (Virta & Mäki 1999, 13). Vaihtoehtoinen selitys, että eläkkeelle hakivat entistä hyväkuntoisemmat, ei ole todennäköinen, sillä hakemisalttius pysyi samana.

Yritysten käyttäytymiseen on pyritty vaikuttamaan sekä valistuksella että taloudellisin kiihokkein, mikä tässä tapauksessa tarkoittaa yritysten lisääntyvää omaa vastuuta työkyvyttömyys- ja työttömyyseläkkeistä. Omavastuun lisääminen on kuitenkin *nokka nousee, pyrstö tarttuu* -politiikkaa. Se voi kannustaa pitämään ikääntyvää työvoimaa yrityksessä, mutta ehkäisee uusien ikääntyneiden palkkaamista.

Vuosikymmenen lopulla käynnistettiin kolmen ministeriön (STM, TM, OPM) ja muiden organisaation (kuten työmarkkinajärjestöt, Työterveyslaitos, Kela, Kuntaliitto, eläkevakuutusyhtiöt) yhteinen kansallinen ikäohjelma vuosiksi 1998–2002 (Huuhtanen ym. 1999). Projektin tavoitteena on leveällä rintamalla valistaen ja kokeillen parantaa ikääntyvien työllistymisedellytyksiä ja nostaa yli 45-vuotiaiden työllisyysastetta varhaiseläkkeiden vähenemisen, työsuhteiden säilyttämisen ja uudelleentyöllistymisen paranemisen avulla. Jo sitä ennen työhallinto aloitti ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien palvelutarveselvityksen, haastattelut ja ohjauksen (palvelutarveselvityksen seurantaraportti, Rajavaara 1998).

Tulosta ja turvattomuutta

Paljon on siis tehty sen eteen, että ikääntyvien olisi vaikeampi tai vähemmän houkuttelevaa siirtyä eläkkeelle. Politiikan tuloksia ei ole helppo arvioida yksiselitteisesti. Eläkettä saavien osuudet 50–54-vuotiaissa ja 55–59-vuotiaissa kääntyivät laskuun jo 1990-luvun alkupuolella. Samalla 55–59-vuotiaiden työttömyys kasvoi voimakkaasti. Vuonna 1990 tässä ikäryhmässä oli eläkkeellä 37 prosenttia ja työttöminä neljä prosenttia, vuonna 1995 eläkettä saavien osuus oli pudonnut (32 prosenttia), mutta työttömien osuus nelinkertaistunut (19 prosenttia) (Hytti 1998b, 330). Eläkkeellesiirtyminen oli kyllä laskussa, mutta ikääntyvien työttömyyden kustannuksella (Hytti 1998b; Aho & Österman 1999).

Missä määrin tämä saatiin aikaan eläkkeellesiirtymistä vaikeuttavalla politiikalla, missä määrin se oli osa suurtyöttömyyttä ja siihen limittynyttä ikäsyrjintää? Vielä 1980-luvun noususuhdanteessa noin 20 prosenttia

yli 54-vuotiaista työttömistä löysi uuden työpaikan. Laman aikana luku laski viiteen prosenttiin eikä ole siitä noussut. Suomi eurooppalaistui siinäkin suhteessa, että yhä useammin ansiotyöstä eläkkeelle siirrytään pitkäaikaistyöttömyyden kautta, ja jo alle viisikymmenvuotiaina. Tämä reitti on sosiaalisesti alentava ja madaltaa elintasoa pysyvästi koko loppuelämäksi.

Aivan viime vuosien kehitys on ollut valoisampaa. Ikääntyvien työllisyys on kasvanut, työttömyys ja eläkkeensaajien osuus supistuneet (Romppanen 2000). Esimerkiksi 55–59-vuotiaiden työllisyys nousi vuosina 1994–99 miehillä 47,3 prosentista 54,7 prosenttiin ja naisilla 50,0 prosentista 55,8 prosenttiin (Romppanen 2000, 31).

Taite osuu vuoteen 1997, ja on vaikea sanoa, missä määrin kysymys on eläkepolitiikan käännöksestä, missä määrin taloudellisen nousun vaikutuksesta. Talouskasvu on hillinnyt yleisesti irtisanomisia, ja myös ikääntyneet ovat pystyneet entistä paremmin säilyttämään työpaikkansa. Työttömyyseläkeputken myöhentäminen on lisännyt työssä pysymistä ja osa-aikaeläkkeen nopea yleistyminen korvannut kokoaikaiselle eläkkeelle siirtymistä (Hytti 1999). Sen sijaan ikääntyneen työttömän uudelleensijoittuminen työhön ei ole helpottunut (Romppanen 2000, 19).

Vaikka työllisyystrendissä on tapahtunut käänne, niin kannattaa katsoa muutama vuosi ennen kuin julistaa eläkehakuisuuden ratkaistuksi. Kysymystä tuskin voidaan ratkaista pelkällä taloudellisten yllykkeiden politiikalla (Romppanen 2000). Kannustinpolitiikka on kuitenkin hallitukselle mahdollista. Sen sijaan hallitusten on vaikeampi saada aikaan myönteistä kehitystä työelämässä ja poistaa ikääntyvien syrjintää työhönotossa.

Työssäkäyville

Yhteiskuntapolitiikan prioriteettia, korkeaa työllisyyttä, on siis tavoiteltu kaventamalla vaihtoehtoisia toimeentulon mahdollisuuksia. Ansiotyön palkitsevuutta on pyritty lisäämään muutenkin. Helpoimmin liikuteltava politiikan väline on ansiotulojen verotus. Laman aikana "työn kannattavuus" väheni tuloveron kiristymisen ja palkansaajien uusien sosiaalivakuutusmaksujen myötä. Inflaatiotarkastuksia jätettiin tekemättä verotaulukoihin, väliaikainen progressiivinen lainavero otettiin käyttöön vuosiksi 1993–95 ja kunnallisveroäyrin hinta nousi yleisesti. Palkansaajat osallistuivat tätä kautta laman rahoitukseen.

Kannustavuusideologian läpimurto legitimoi linjan muutoksen ja vähittäisen palkkatulojen verotuksen keventämisen. Olennainen tavoite kannustinpolitiikan näkökulmasta on kasvattaa eroa sosiaaliturva- ja ansiotulojen välillä, ennen muuta matalien palkkojen ja vaihtoehtoisten toimeentulolähteiden välillä. Osin kuilua on kasvattanut sosiaaliturvaetuuksien kiristäminen ja jäädyttäminen, osin veropolitiikka. Veropolitiikan linja käännettiin vuonna 1996. Tuloveroasteikkoihin tehtiin tarkastus ja lainaveron kerääminen lopetettiin, ja siitä lähtien suunta on ollut aleneva. Kun vuonna 1995 150 000 markkaa vuodessa ansaitsevan tuloveroaste oli 37,5 prosenttia, vuonna 2001 se on 33,3 prosenttia. (Helsingin Sanomat 5.9.2000).

Kannustintoimet on suunnattu erityisesti kunnallisverotuksen ansiotulovähennykseen, jota on kutsuttu myös kannustinvähennykseksi (Laine & Uusitalo 2001). Ansiotulovähennystä korotettiin vuonna 1997 ja kohdennettiin se ainoastaan palkka- ja yrittäjätuloihin. Sen jälkeen ansiotulovähennyksen enimmäismäärää on korotettu edelleen. Samanaikaisesti on alennettu progressiivisen tuloverotuksen marginaaliprosentteja tavoitteena veronkevennysten ulottaminen kaikille tulotasoille (Tuovinen 2000, 16).

Luultavasti ansiotulovähennyksen korottaminen – ja sosiaaliturvatulojen jättäminen vähennyksen ulkopuolelle – on ollut tehokkain keino kynnyspalkan[37] laskemiseksi. Vuodesta 1996 vuosiin 1998–99 eri perhetyypeissä kynnyspalkka laski 12–35 prosenttia, eniten yksinäisellä (4300 markasta 2800 markkaan) ja kolmen lapsen yksinhuoltajalla (3000 markasta 2100 markkaan) (*Julkinen talous 2000-luvulla* 1998, 27). Verorefor-

[37] Kynnyspalkka on määritelty bruttopalkaksi, jolla käytettävissä oleva tulo mukaan lukien mahdolliset sosiaalietuudet kuten lapsilisä muodostuu samaksi kuin normitulo työttömänä ollessa.

mit yleensä ja pienipalkkaisten verotuksen keventäminen erityisesti voidaan myös nähdä myös maltillisen palkkapolitiikan kompensaationa. Tämä on yksi osa vaikkapa Hollannin työpaikkoja luovaa politiikkaa (Levy 1999, 262).

Kannustinuudistusten voidaan osoittaa laskeneen kynnyspalkkoja. Vaikutuksen osoittaminen työvoiman tarjontaan ja työllisyyteen on sen sijaan vaikea taloustieteellinen haaste. Määrällisten arvioiden tekeminen järjestelmän muutoksista on vaikeaa, koska uudistusten lisäksi taloudessa tapahtuu samanaikaisesti paljon muutakin (Laine & Uusitalo 2001, 53). Laine & Uusitalo ovat kuitenkin yrittäneet. Suunta on selvä, ja hyvin varovasti he estimoivat vaikutukseksi kansantalouden tasolla 30 000 henkilötyövuotta. Onko se marginaalinen vai merkittävä? Kuten tutkijat toteavat, "uudistusten jälkeenkin efektiiviset marginaaliveroasteet ovat keskimäärin 50 prosentin luokkaa ja työttömyys on laskenut vain vähän". Tutkijat jättävät avoimeksi kysymyksen siitä, kehottaako tulos jatkamaan tällä tiellä edelleenkin. Pitäisikö edelleen kasvattaa kuilua palkka- ja sosiaaliturvatulojen välillä ja keventää verotusta vai olisiko aika arvioida koko yhteiskuntapolitiikan linjaa?

UUSIA KLUBEJA

Ulossulkevat ryhmät

Sosiaaliturvan leikkaukset ja kannustavuusuudistukset ovat 1990-luvun suomalaisen hyvinvointireformin näkyvimmät kehityssuunnat. Mutta reformi ei tyhjenny niihin. Kansaneläkkeen perusosa poistettiin niiltä, joiden työeläke katsottiin riittäväksi, sairausvakuutuksen päiväraha tehtiin tarveharkintaiseksi niille, joilla ei ole työtuloja, työttömyysturvassa erotettiin toisistaan ansioiden vakuuttaminen (niille, joilla on työhistoriaa) ja tarveharkintainen tuki, nuoret työnnettiin työttömyysturvan ulkopuolelle. Palkansaajien vakuutusmaksut otettiin käyttöön.

Kaikki nämä heikensivät universaalia, verorahoitteista sosiaaliturvaa. Suomi näytti ottavan askeleita kohti sellaista kaksisidoksista sosiaaliturvajärjestelmää, missä yhtäältä on sosiaalivakuutettujen sisäpiiri ja toisaalta tarveharkintainen sosiaaliapu. Miten kehitystä voisi tulkita?

Sosiaaliturvajärjestelmät ovat ulos- ja sisäänsulkevia ryhmiä eli klubeja. Ne tarjoavat hyödykkeitä (vakuutuksia, tukia) ryhmään hyväksytyille. Sosiaaliturva nojaa aina jonkin ryhmän keskinäiseen vakuuttamiseen laajassa mielessä. Universaali kansallinen järjestelmä sulkee sisäänsä kaikki sen kansakunnan (kansallisvaltion) jäsenet, ei-kansalaiset ulkopuolelle. Mutta useimmat sosiaaliturvaperiaatteet muodostavat suppeampia klubeja.

Ehdotan, että 1990-luvun sosiaaliturvan trendejä voidaan tarkastella uusina klubeina. Virikkeen tähän tulkintaan antoi Bill Jordan (1996), joka soveltaa klubien teoriaa hyvinvointivaltion kehityssuuntiin ja köyhyyden kasvun selittämiseen. Klubin teoria on alunperin kehitelty julkisen valinnan teorian piirissä (J.M. Buchanan; ks. Salminen 1987; Olson 1971) ja sen tavoitteena on kollektiivisen toiminnan luonteen analysointi. Koulukunta on painottanut kollektiivisten hyödykkeiden paradokseja tai vaaroja. Kun ketään ei voida sulkea kollektiivisen/julkisen hyödykkeen ulkopuolelle, taloudellisesti rationaalisille toimijoille on edullista antaa toisten kantaa kustannukset ja nauttia itse eduista. Täten pyrkimys vapaamatkustukseen on

sisäänrakennettu kollektiivisiin hyödykkeisiin. Mitä suurempi yhteisö (esim. kansallisvaltio), sen näkymättömämmäksi oman panoksen merkitys tulee.

Ratkaisuna on sulkeutuminen, kollektiivin jäsenten sopimukset, jäsenyyteen liittyvät velvollisuudet (pakot) ja ei-jäsenten ulossulkeminen hyödykkeistä. Kollektiivisella toiminnalla on paremmat mahdollisuudet onnistua, kun jäsenet ovat suhteellisen homogeenisia tuloiltaan ja elämäntyyleiltään, siis riittävän samanlaisia herättääkseen luottamusta. Jordanin mukaan rationaaliset, omaa intressiä tavoittelevat yksilöt pyrkivätkin sulkemaan yhteisyyden ulkopuolelle haavoittuvimmat, suuririskiset ryhmät.

Tätä tendenssiä vastaan toimivat kahdenlaiset mekanismit. Huono-osaisten ja haavoittuvien pitäminen mukana sosiaalisissa yhteisöissä voi olla taloudellisesti ja poliittisesti rationaalista; sosiaalisella yhteenkuuluvuudella voi olla myönteisiä taloudellisia seurauksia. Vielä tärkeämpiä ovat moraaliset siteet. Yksilöt eivät ole vain taloudellisesti rationaalisia vaan heillä on myös moraalisia päämääriä. Moraaliset siteet ovat vahvimpia pienissä yhteisöissä (perhe, suku, ammattikunta), mutta kansallisvaltiot ovat synnyttäneet kansakuntienkin tasoisia moraalisia yhteisöjä. Juuri pohjoismaisia hyvinvointivaltioita on pidetty kansakunnan tasoisina moraalisina yhteisöinä, voisi siis sanoa sosiaalipoliittisina klubeina (Wolfe 1989).

Viime vuosikymmeninä monet voimat ovat hajottaneet kansallista yhteisyyttä. Erityisesti postmodernin teoreetikot (kuten Bauman 1998) ovat puhuneet pirstoutumisesta yleisenä ja pakottavana tendenssinä. Jordan väittää, että 1990-luvun viimeisten vuosikymmenten sosiaalipolitiikkaa kuvaa fragmentaatioprosessi, joka koostuu haavoittuvien ulossulkemisesta universaalien etuuksien ja palvelujen ulkopuolelle ja uusien keskinäissuhteiden muodostumisesta niiden kesken, joiden riskit ovat pienimmät. Tendenssinä on hyvinvointivaltioiden amerikkalaistuminen eli sosiaalivakuutusklubi niille, joilla on varma ja riittävästipalkattu työ, sosiaalihuoltoklubi muille.[38]

[38] Vastakkaisiakin esimerkkejä löytyy, mutta silloin kysymys on sukupuolijakojen modernisaatiosta. Hollannissa on siirretty rajaa työ- ja sosiaalivakuutusmarkkinoiden sisäpiiriläisten (miehet) ja ulkopiiriläisten (osa- ja määräaikaista työtä tekevät naiset) välillä kohentamalla jälkimmäisten työ- ja sosiaaliturvaehtoja (Levy 1999). Naisten osa-aikatyöllisyyden nopea lisääntyminen sitten 1980-luvun alun on Hollannin työpaikkaihmeen kulmakivi. Puolentoista elättäjän perheiden yleistyminen on myös tukenut palkkahillintää.

Toisaalta EU-maissa viritetään uutta mukaanottamisen politiikkaa. Sen paradoksi on, että köyhät, työttömät, marginalisoidut ja syrjäytetyt "otetaan mukaan" omana klubinaan, toisina ja toiseksi tehtyinä, joihin sovelletaan erilaisia sääntöjä, pakkoja ja sopimuksia kuin sosiaalivakuutusklubien jäseniin.

Voisi siis tyytyä sanomaan, että universalismin heikentyminen ilmentää suomalaisenkin yhteiskunnan pirstoutumista. Yritän kuitenkin näyttää tarkemmin, miten klubiutumisen politiikka ajateltiin ja tehtiin. Sitä varten on vielä analysoitava sosiaalivakuutusta klubina.

Sosiaalivakuutus klubina

Francois Ewald (1995, 73–75) käsittää vakuutuksen modernin yhteiskunnan todelliseksi ytimeksi. Vakuutuksen avulla ihmiset muuttivat yksilölliset kohtalonsa yhteisöllliseksi. Goodin (1998, 155) painottaa, että vastuu riskeistä kollektivisoitui ja politisoitui (valtiollistui) yksinkertaisesti siksi, että tämä on ainoa realistinen ja ylivoimaisesti tehokkain järjestely moderneissa yhteiskunnissa (klassinen analyysi de Swaan 1988).

Pakollinen sosiaalivakuutus (työväen- tai kansanvakuutuksena) ratkaisi monia kollektiivisen toiminnan dilemmoja (Jordan 1996). Pakollisuus, lain velvoittamat maksut oli ratkaisu vapaamatkustukseen. Riskien kollektivisoinnin hyödyt poliittiselle vakaudelle, sosiaaliselle järjestykselle ja taloudelliselle edistykselle (työvoiman tuottavuudelle) näyttivät kyllin suurilta kattamaan kustannukset.

Sosiaalivakuutus on jäsenten keskinäisriippuvuuksiin nojaava klubi. Taloudelliselta kannalta klubilla on optimaalinen koko ja jäsenyyden säännöt. Samalla yksilöllä voi klubin maksavana jäsenenä olla intressi sulkea huonosti maksavat ulos, kansalaisena ja moraalisena toimijana intressi laajentaa klubin rajoja. Optimaalisesta sosiaalivakuutusklubin koosta ja rakenteesta vallitsee jatkuva taistelu (Jordan 1996, 67).

Työttömyysvakuutuksesta löytyvät tutuimmat esimerkit klubin rajojen vetämisestä. Vaikka työttömyysvakuutus olisi pakollinenkin, klubista voidaan eri tavoin sulkea ulos haavoittuvimmat, vähiten maksavat ja suuririskisimmät, kuten osa-aikaiset, itsensä työllistävät, naiset, joilla on

mieselättäjä, ne, joilla ei ole työuraa, ne, jotka eivät etsi työtä kyllin aktiivisesti, eivät ole työmarkkinoiden käytettävissä, joiden työkyky on alentunut, eivät löydä työtä kyllin nopeasti.

Tietyn valtion kansalaiset, jotka maksavat veroja ja hyötyvät universaalista sosiaalipolitiikasta, ovat myös klubi. Keskinäisriippuvuudet ovat kuitenkin toisenlaisia kuin sosiaalivakuutuksessa. Suuri osa veronmaksajista ei hyödy koskaan useista järjestelmistä, ei tarvitse vammaispalveluja, toimeentulotukea, päivähoitoa, työttömyysturvaa; toisaalta osa käyttäjistä ja asiakkaista ei maksa koskaan veroja. Varsinkin residuaalisessa sosiaalipolitiikassa maksajat ja saajat ovat eri ihmisiä. Kärjistetysti: monet, jotka maksavat, eivät saa, ja monet, jotka saavat, eivät maksa. Pohjoismaista hyvinvointivaltiota on aina pidetty järjestelynä, missä kaikki maksavat ja kaikki saavat.

Jos maksajat ja saajat ovat eri ihmisiä, klubin jäsenillä (äänestäjillä) on houkutus etsiä muita vaihtoehtoja. Rikkaille on tarjolla veronkierto tai jopa veropakolaisuus. Köyhiä tilanne houkuttaa sosiaalietuuksien väärinkäyttöön, esimerkiksi pimeään työhön sosiaaliturvan rinnalla. Jordan väittääkin (1996, 68) että uusien ja pienempien, jäsenistöltään homogeenisempien klubien muodostuminen on ajan trendi. Se voi olla reaktio myös universaalin sosiaalipolitiikan poliittiseen riskiin.[39] Veroin rahoitetut universaalit järjestelmät sisältävät aina poliittisen riskin ja antavat "keskinäistä vakuutusyhtiötä" huonomman omistajan oikeuden vakuutusetuuksiin.

Epäselvät suomalaiset klubit

Brittiläiseltä pohjalta kirjoittava Bill Jordan ei kuitenkaan tee riittävää eroa kahden sosiaalivakuutuksen välillä, ansiotyöhön perustuvan "työväenvakuutuksen" (ansioiden vakuuttamisen) ja kansalaisuuteen perustuvan "kansanvakuutuksen" välillä. Tämä erottelu on olennainen Suomen 1990-luvun reformin analyysissa. Pohjoismaisessa sosiaaliturvassa useita riskejä (vanhuutta, työkyvyttömyyttä, perheenhuoltajan kuolemaa, sairautta, työttömyyttä, äitiyttä) on vakuutettu sekä universaalin kansanvakuutuksen että ansiotuloja vakuuttavan sosiaalivakuutuksen kautta (Korpi & Palme 1996).

[39] Vakuutuksen teoria puhuu erilaista riskeistä, demografisista (väestörakenteen nopeat muutokset), finanssiriskeistä (rahoitusmarkkinoiden romahdukset) ja poliittisista (etuuksia heikentävät poliittiset päätökset).

Useimmiten näistä kahdesta sosiaalivakuutuksen lajista puhutaan perusturvana ja ansiosidonnaisena turvana. Perusturva antaa syyperusteisia tasa-etuuksia, ja niitä edellyttää myös perustuslain perustoimeentulon turvaa koskeva pykälä. Ansiosidonnaisen turvan etuudet taas ovat ansioihin suhteutettuja, "ansioita turvaavia". Työhistoriaan nojaava sosiaalivakuutus voi antaa myös tasasuuria etuuksia, mutta Suomessa kaikki työssäkäyntiin nojaavat etuudet ovat myös ansiotason mukana kasvavia.

Olipa sosiaalivakuutus kumpaa tyyppiä tahansa, sen luonne vakuutuksena on hämärtynyt ja epäselvä. Vakuutuksen tunnusmerkkejä ovat riskin määrittely, vakuutuksen ottaminen määriteltyä riskitilannetta varten, vakuutusmaksujen maksaminen, niiden rahastointi, määritelty vastaavuus (ekvivalenssi) vakuutusmaksujen ja etuuden välillä. Riskiä tasataan vakuutettujen kesken. Kaikki työttömyyden varalta vakuutetut eivät joudu työttömiksi; eivät edes kaikki vanhuuden varalta vakuutetut saavuta eläkeikää, toiset viettävät muutaman, toiset kymmeniä eläkevuosia.

Suomalaisessa kansanvakuutuksessa eli perusturvassa vakuutusluonteisuus on pitkälle murentunut. Vakuutusmaksuja (kansaneläkemaksut, sairausvakuutusmaksut) kyllä kerätään sekä työnantajilta että yksityisiltä veronmaksajilta. Kansalaisten maksut on piilotettu veroprosentin sisälle, joten niitä ei tiedä välttämättä edes maksavansa. Etuuksien, kuten kansaneläkkeen, saaminen ei kuitenkaan edellytä vakuutusmaksujen suorittamista. Kansanvakuutus rahoitetaan jakojärjestelmällä, jolloin yhteys oman vakuutussäästämisen ja vakuutusturvan välillä on katkennut. Tasasuurien, tuloharkintaisia elementtejä sisältävien etuuksien vuoksi kansanvakuutus on uudelleenjakava. Kansaneläkkeen säännöistä seuraa, että suurimman kansaneläkkeen saavat ne, jotka ovat sitä vähiten maksaneet. Perusturvaetuudet näyttävät pikemmin tulonsiirroilta kuin vakuutuksilta.

Työhistoriaan nojaavassa "työväenvakuutuksessa" vakuutusmaiset piirteet ovat säilyneet pitemmälle. Etuus edellyttää aina vakuutuksen ottamista ja vakuutusmaksujen maksamista. Turvan luonnetta vakuutukse-

na hämärtää se, että vakuutus tulee luonnostaan työsuhteen mukana. Työnantaja vakuuttaa henkilökuntansa, eläke- ja tapaturmavakuutuksessa valitsee vakuutusyhtiön ja maksaa vakuutusmaksut. Palkkatyö avaa portin tähän klubiin, ja sosiaalivakuutus näyttäytyy työnteon, ei vakuutuksenoton, mukanaan tuomana etuutena. Työeläke mielletään jälkikäteispalkkana, jonka palkansaajat ovat ansainneet pidättymällä tästä palkanosasta.

Sosiaalivakuutusta kirkastetaan

1990-luvulla sosiaaliturvaklubien periaatteita ja sääntöjä selkeytettiin kahdessa suunnassa. Yhtäältä sosiaalivakuutuksen luonnetta ansiotulojen vakuutuksena kirkastettiin, toiseksi perusturva tehtiin tarveharkintaisemmaksi. Kansalaisuuteen nojaava syyperusteinen perusturva eli kansanvakuutus alkoi kutistua.

Samalla mentaalinen erottelu ansaitun ja ei-ansaitun, vastikkeellisen ja vastikkeettoman sosiaaliturvan välillä voimistui. Ansaittua (tai vastikkeellista) on työsuhteessa ansaittu, vakuutusmaksuin rahoitettu sosiaalivakuutus, ei-ansaittua (vastikkeetonta) tarveharkinnalla terästetty perusturva. Koska jälkimmäinen on "vastikkeetonta", siihen voidaan liittää vaatimus "vastikkeesta" (työsuorituksesta, harjoittelusta). Vakuutusdoktriinin voimistuminen tuottaa tarveharkintaisen sosiaaliturvan asiakkaita toisina ja erilaisina.

Tätä kehitystä taustoittavat ja selittävät edellä kuvatut säästö- ja kannustinpolitiikat. Perusturvaa kaventamalla on pyritty säästöihin, ansioturvaa painottamalla tukemaan työllisyystavoitteista yhteiskuntapolitiikkaa. Tavoitteena on ollut sosiaalivakuutuksen mieltäminen eurooppalaiseen tapaan ansioiden vakuuttamisena, ja siten korostettu sosiaaliturvan työntekoa tukevaa luonnetta. EU-jäsenyys ja EU:n sosiaaliturva-asetus ovat vaikuttaneet suoraan sosiaaliturvan vakuutusluonteen kirkastamiseen.

Lisää perusteluja ovat antaneet läpinäkyvyyden sekä ekvivalenssin ja aktuaarisen vastaavuuden vaatimukset. Läpinäkyvyydellä tarkoitetaan kansalaisille näkyvää suhdetta vakuutusmaksujen ja vakuutusetuuksien

välillä. Tämän ajatellaan ylläpitävän maksuhalukkuutta paremmin kuin läpinäkymättömien (ja sinänsä vastikkeettomien) verojen maksamisen. Järjestelmien rahoituksellista kestävyyttä pyritään parantamaan lisäämällä maksujen ja etuuksien vastaavuutta ja sulkemalla ulos ne, jotka eivät maksa. Eräässä suhteessa mentiin vastavirtaan: työeläkkeen sisäänsäsulkevuutta lisättiin tuomalla työeläkevakuutuksen piiriin lyhyetkin työsuhteet.

Sosiaalivakuutuksen muutosprosessi on oletettavasti kesken. Ilmassa on radikaalimpia muutosesityksiä. 1990-luvulla ekonomistit markkinoivat Chilen mallia eli henkilökohtaisten sosiaalitilien ideaa (Lassila & Valkonen 1999b). Jo Sailaksen paperi (1992) sisälsi ajatuksen työttömyyskorvauksen rahoittamisesta henkilökohtaisilla tileillä. Sosiaalivakuutuksen vakuutusluonteen vahvistamisen voi nähdä järjestelmän itsepuolustuksena radikaalimpia vaatimuksia vastaan, mutta se voi myös tehdä tietä siirtymiselle henkilökohtaisen ja markkinapohjaisen vakuuttamisen suuntaan. Keskeisenä tekijänä taustalla on globaalien finanssimarkkinoiden muodostuminen ja vakuutustoiminnan kytkeytyminen näihin.

Eurooppalaistumista

EU-jäsenyys: vakuutus ja huolto erilleen

Kun sosiaaliturvajärjestelmiä katsotaan EU-kontekstissa, pohjoismaisia malleja tavataan luonnehtia maassa asumiseen tai asuinpaikkaan, keskieurooppalaista työntekoon perustuvaksi (Sakslin 1995). Yleinen arvaus on, että maassa asumiseen perustuva universaali sosiaalipolitiikka on tuomittu häviämään työntekoon ja vakuutukseen perustuvalle sosiaaliturvalle. Suomen 1990-luvun sosiaalireformi tuntuu puhuvan oletuksen puolesta.

Tähän suuntaan vievät useammat mekanismit (Lindbeck 1997a; 1997b; Julkunen 1997a). Yksi on EU:n sosiaaliturva-asetus (1408/71), joka koordinoi maasta toiseen liikkuvien sosiaaliturvaa. Keskieurooppa-

laisen perinteen mukaan sosiaaliturva *(social security)* tarkoittaa vain työsuhteeseen nojaavaa sosiaalivakuutusta. Sosiaaliset oikeudet ovat työntekijöiden (ja ammatinharjoittajien) sekä heidän perheenjäsentensä oikeuksia, eikä Amsterdamin sopimus merkitse tähän olennaista muutosta (Nieminen 1999, 61). EU:n sosiaalioikeudessa sosiaaliset ja liikkumisoikeudet erotellaan sen mukaan, mikä on henkilön suhde työelämään (työntekijä, ammatinharjoittaja, eläkkeenhakija, eläkkeensaaja, työtön, opiskelija, harjoittelija) tai perhe-elämään (huoltaja, puoliso, lapsi). Pohjoismaissa mainituille ryhmille ei ole tarvittu erillisiä sääntöjä.

Asetus tekee eron sosiaalivakuutuksen ja sosiaalihuollon *(social assistance)* välille, ja koskee siis vain sosiaalivakuutusta. Vakuutusmaksujen kautta syntyvät oikeudet nauttivat omistusoikeuden suojaa. Ne ovat siirrettävissä EU-maasta toiseen ja niiden edellyttämät ansainta-ajat lasketaan yhteen eri EU-maista. Se, käytetäänkö sosiaaliturvan rahoitukseen veroja vai maksuja, alkaa siis saada syvällisiä vaikutuksia. Suomessa verotuksella rahoitettava sosiaaliturva voidaan rajata Suomessa asuville, vakuutusmaksuilla rahoitettua on maksettava myös Suomen ulkopuolelle (Sakslin 2000, 105).

Yhteisöoikeus sisältää myös sääntöjä siitä, millä jäsenvaltiolla on oikeus periä veroja ja sosiaaliturvamaksuja henkilöltä, joka on asunut ja työskennellyt useamman jäsenvaltion alueella. Tältäkään kannalta ei ole samantekevää, miten jäsenvaltio hyvinvointipolitiikkansa rahoittaa (Sakslin 2000). Asumisperusteinen sosiaaliturva synnyttää rahoituksen aukkopaikkoja ja ongelmatilanteita, joissa oikeus etuuksiin ja velvollisuus osallistua niiden rahoittamiseen eivät kohtaa (Sosiaaliturvamaksujen kattavuutta selvittäneen työryhmän muisto 2000).

EU:n sosiaaliturvasäännöstö, joka "monimutkaisuudessaan ja vaikeaselkoisuudessaan hakee vertaistaan" (Tuomisto 1995), asetti suomalaiset monimutkaisen yhteensovittamistehtävän eteen. EU:n sosiaaliturva-asetus antoi hyvin käytännöllisen impulssin määritellä sitä, mikä on sosiaalivakuutusta, mikä ei. "Tuet" (toimeentulotuki, asumistuki, työmarkkinatuki) eivät kuulu vakuutuksen piiriin, eikä niitä voi siirtää toiseen EU-maahan. Esimerkiksi työttömyysvakuutukseen luettavat ansiosidonnainen ja peruspäiväraha maksetaan sovitulta kolmen kuukauden työnhaun ajalta myös muuhun EU-maahan, työmarkkinatukea ei. Vaikka EU:n sosiaaliturva-asetus lähtee jokaisen maan suvereenisuudesta määritellä oma sosiaaliturvansa, niin jo koordinointivelvollisuus muokkaa suomalaista sosiaaliturva-ajattelua.

Syvenevä integraatio koettelee asumiseen perustuvia sosiaalisia oikeuksia muutenkin. Yhteisöoikeuden mukaan kaikkia EU-kansalaisia on kohdeltava samoin; kansalaisuuden nojalla ei voi syrjiä. Täten (periaatteessa) Suomeen tulevalla EU-kansalaisilla on oikeus maassa asumiseen perustuviin etuuksiin samoin ehdoin kuin suomalaisilla.

Hyvätasoisia universaaleja etuuksia tarjoavien EU-maiden on ennustettu joutuvan kahdensuuntaisen sosiaalimuuton kohteeksi. Yhtäältä niistä lähtevät hyvätuloiset ja onnekkaat "nettomaksajat", toisaalta niihin tulvivat pienituloiset "nettohyötyjät". Vahvimmin tämän teesin on muotoillut vaikutusvaltainen saksalaisekonomisti H-W Sinn (1990). Verokilpailun ja vapaan liikkuvuuden Eurooppa on kuin vakuutusmarkkinat, missä asiakkaat voivat valita yhtiönsä ja maksaa vakuutusmaksut sen jälkeen kun tietävät oman kohtalonsa, eli onko riski kohdannut vai ei. A.B. Atkinson (1995) kritisoi Sinniä siitä, ettei tämä tee eroa uudelleenjakavan ja vakuuttavan sosiaaliturvan välillä. Elämänkaaren riskejä hyvin kattavan sosiaalivakuutuksen maat voivat olla houkuttelevia eteenpäin katsovan työntekijän silmissä. Tämänkin argumentin mukaan uudelleenjakava, solidaristinen sosiaaliturva on ongelma.

Toistaiseksi työvoiman liikkuvuus EU:n sisällä on ollut pientä ja muutenkin Sinnin pelko veroja minimoivasta ja sosiaalimenoja maksimoivasta muuttoliikkeestä näyttää liioitellulta. Silti kansallisvaltiot ovat myös suojanneet tärkeimpiä asumisperusteisia etuuksia. Esimerkiksi Suomessa ETA-sopimuksen tulleessa voimaan 1994 kansaneläke muutettiin Suomessa asumisella ansaittavaksi. Neljäkymmentä asumisvuotta antaa oikeuden täyteen vanhuuseläkkeeseen.

Leibfried & Pierson (1992; 1995) odottavat, että globalisaation ja EU-integraation myötä kansallista, tuloja uudelleenjakavaa ja verorahoitteista sosiaalipolitiikkaa karsitaan. Yhtäläisen kohtelun ja eksportoitavuuden vaatimukset rajoittavat kansallisia mahdollisuuksia toimia pienituloisuutta vastaan. Sosiaalipolitiikat pyrkivät kääntymään nimenomaan vakuutustyyppisiin, maksuin rahoitettaviin, rajat ylittäviin järjestelmiin ja niitä täydentävään kansalliseen sosiaalihuoltoon, joka jää EU:n sosiaali-

turva-asetuksen ulkopuolelle. Suomen 1990-luvun sosiaalipolitiikka on ottanut pieniä mutta kiistattomia askelia tähän suuntaan.

Rahoitus: läpinäkyvyyttä ja ekvivalenssia

Työsuhdepohjainen sosiaalivakuutus rahoitetaan työnantajan ja palkansaajavakuutettujen vakuutusmaksuin, kansanvakuutus työnantajan ja verotettujen/vakuutettujen veronluonteisin maksuin ja muuta sosiaaliturvaa (lapsilisät, sosiaalihuolto, sosiaalipalvelut) valtion ja kuntien yleisin verotuloin, työnantajien sosiaaliturvamaksuin sekä palvelujen käyttäjien palvelumaksuin. Näin tapahtuu periaatteessa; Suomessa rajat ovat liukuneet.

Maksujen ja verojen välillä on oikeudellisia eroja. Maksut ovat vastikkeita jostain tietystä suoritteesta, palvelusta tai vakuutuksesta, verot käyttötarkoitukseltaan yleisiä (Sakslin 2000). Verojen ja maksujen välinen rajanveto ei kuitenkaan ole selvä, ja lisäksi Eurooppa-oikeuden tapa käsittää vakuutusmaksut ja vero voivat olla erilaiset kuin kansallisten oikeuksien. Sakslin mainitsee Suomen perustuslakivaliokunnan pitävän työnantajien ja palkansaajien työttömyysvakuutusmaksuja veroina, sillä työttömyysvakuutus ei valiokunnan mielestä ole oikeudellisesti vakuutustoimintaa. Maksun ja korvauksen välillä ei vallitse sellaista yhteyttä, että maksu olisi vastike saatavasta vakuutusturvasta (Sakslin 2000, 104–105).

Suomessa sosiaaliturvan perinne on siinä mielessä ei-puhdasoppinen, että sodan jälkeen työnantajat rahoittivat universaaleja etuuksia, lapsilisät ja kansaneläkkeen, valtio sosiaalivakuutusta. Rahoitusrakennetta on sittemmin reivattu lähemmäs edellä kuvattua (Saari 2001b). Työnantajajärjestöt katsovat, että heidän rahoitusvastuunsa pitäisi rajoittua palkansaajien sosiaalivakuutukseen. Tätä periaatetta rikkoo vielä se, että työnantajat rahoittavat edelleen kansaneläkettä (vuonna 2000 maksu 3,21 prosenttia palkkasummasta) (*Sosiaaliturvan suunta 1999–2000*, 1999, 100).

1990-luvulla kannettiin entistä enemmän huolta paitsi rahoitusrakenteesta myös sosiaaliturvan rahoituksen kestävyydestä. Laman ja rahoituskriisin aikana huolestuttiin esimerkiksi niin sanotusta "kattamattomasta" eläkevastuusta. Lama oli murentanut kansantalouden palkkasummaa ja

eläkevakuutusmaksujen nostamista oli vältetty kielteisen työllisyysvaikutuksen vuoksi. Tässä tilanteessa vaadittiin työeläkejärjestelmän aktuaarisuuden lisäämistä.[40] Myös vakuutettujen omien vakuutusmaksujen katsottiin selkeyttävän sosiaalivakuutuksen vakuutusluonnetta, tekevän järjestelmän läpinäkyvämmäksi ja lisäävän realismia sosiaaliturvaodotuksiin ja -vaatimuksiin.

Kansainvälisen eläkekeskustelun vanavedessä meilläkin tultiin tietoiseksi etuus- ja maksuperusteisen eläkejärjestelmän eroista (ks. Lundqvist 1999, 115). Maksuperusteinen tarkoittaa sellaista järjestelyä, missä vakuutusmaksut (niiden osuus palkkasummasta) on kiinnitetty ja eläke riippuu maksujen kertymisestä ja sijoitusten menestymisestä. Etuusperusteisessa järjestelmässä määritellään etuudet ja maksuja kerätään niin paljon, että luvatut etuudet saadaan suoritettua. Maksuperusteiseen järjestelmään liitetään (ajatuksellisesti) täysi rahastointi, etuusperusteinen on harvoin rahastoiva. Maksuperusteinen järjestelmä sopeutuu järjestelmän itsensä ansiosta demografisiin ja suhdannevaihteluihin, etuusperusteinen pitää sopeuttaa poliittisiin päätöksin.

Eri tahoilla vaadittiin myös yksilötasoista maksujen ja etuuksien parempaa vastaavuutta, perusteluina kestävä rahoitus, oikeudenmukaisuus, työkannustimet ja sosiaalivakuutuksen vakuutusmaistaminen. Näin teki myös sosiaalipoliitikkoryhmä, jossa olin itse mukana (*Kasvusta vastuuseen – sosiaalipolitiikan tulevaisuus*, 1993). Nimenomaan eläkepolitiikan osalta rahoituspohjan varmistamiseksi erilaisissa taloudellisissa ja demografisissa suhdanteissa alettiin korostaa maksuperusteisuutta, rahastointia ja rahastojen tuottoa rahoituslähteenä.

Työeläkejärjestelmän rahoitusta muotoiltiin 1990-luvulla suuntaan, joka korosti sen luonnetta vakuutuksena. Palkansaajien työeläkemaksu otettiin käyttöön vuonna 1993 ja työmarkkinajärjestöjen kesken sovittiin, että tulevat maksujen korotukset jaetaan työnantajien ja palkansaaja-vakuutettujen kesken. Merkittävää on, että maksun käyttöönottoa ei kompensoitu palkoissa tai verotuksessa, vaan se leikkasi palkkatasoa kes-

[40] Lassila ja Valkonen (1999a, 26–27) määrittelevät aktuaarisuusasteen "työeläkejärjestelmän maksamien etuuksien nykyarvon ja työeläkemaksujen nykyarvon suhteeksi kohorttitasolla".

kellä lamaa. Vaikutusta lisäsi samanaikaisesti käyttöön otettu palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu (korkeimmillaan vuosina 1994–95 1,87 prosenttia palkasta). Tämä tuskin olisi ollut mahdollista muuten kuin laman olosuhteissa.

Työeläkettä uudistettiin niin, että maksut ja etuudet vastaavat nyt yksilötasollakin paremmin toisiaan. Kymmenen vuoden siirtymäajalla (1996–2006) eläkepalkka lasketaan nyt jokaisen työsuhteen kymmenen viimeisen vuoden perusteella, kun entinen sääntö oli kaksi tuloiltaan keskimmäistä neljästä viimeisestä vuodesta. Myös työkyvyttömyyseläkkeen heikentäminen leikkaamalla tulevan ajan etua lisäsi maksujen ja etuuksien vastaavuutta. Eläkkeen laskemisesta koko työuran aikaisen palkan perusteella neuvotellaan. Se voimistaisi edelleen yksilötasolla maksujen ja eläkkeen vastaavuutta, mutta syventäisi edelleen kuilua loppupalkan ja eläkkeen välillä ja olisi kymmenen vuoden sääntöäkin epäedullisempi niille, joilla on vakaa ja palkaltaan kohoava työura. Ainakaan toistaiseksi näitä ryhmiä edustava Akava ei ole antanut periksi.

Yksi 1990-luvun vaatimus oli rahastoinnin painottaminen eläkkeiden rahoituksessa. Suomen työeläkejärjestelmä on osittain rahastoiva. Eläkkeiden rahoituspaine ja "kattamattomien eläkevastuiden" ongelma johti siihen, että valtion ja kuntien roolia työnantajina painotettiin samanaikaisesti kun niiden roolia universaalin sosiaalipolitiikan rahoittajana kavennettiin. Rinnan säästöpolitiikan kanssa nostettiin valtion ja kuntien eläkemaksuja ja aloitettiin eläkevarojen rahastointi.

Laki vaatii työeläkerahastojen turvallista ja tuottavaa sijoittamista. Sosiaalivakuutushengessä sijoitusten turvallisuus onkin ollut maksimaalista tuottoa tärkeämpää. Työeläkerahastojen sijoitustoiminnassa on vuosikymmenten aikana ollut selviä trendejä. Alkuperäinen käyttötapa, takaisinlainaus työnantajille, on jäänyt marginaaliseksi. 1990-luvulla keskeiseksi kohteeksi tuli valtion velan rahoittaminen. Suomalainen työeläkejärjestelmä käsitetään EU:ssa osaksi julkista sektoria, joten valtion laina työeläkerahastoista ei lisää EMU-velkaa. Valtion laina työeläkejärjestelmästä oli tärkeä komponentti julkisen velan pysyttelemisessä EMU-kriteerin puitteissa.

Rahastojen sijoitusmahdollisuuksia lisättiin vuonna 1996, ja valtiovarainministeriön kesällä 1997 asettaman selvitysmiehen Björn Wahlroosin raportti vuodelta 1998 painotti voimakkaasti kansainvälistä ja riskisuuntautunutta sijoituspolitiikkaa. Työeläkejärjestelmän sijoitusrahastot ovat olleet laman jälkeen voimakkaassa kasvussa. Yksityisen ja kuntasektorin eläkerahastojen sijoituskanta oli vuonna 1999 370 miljardia[41] ja Suomi liittyy kansainvälisiin rahoitusmarkkinoihin yhä enemmän myös eläkerahastojen kautta. Joka kolmas eläkemarkka (noin 120 miljardia) on sijoitettu ulkomaille (Helsingin Sanomat 7.10.2000).

Uusi klubiutuminen ja polarisoituminen näkyy myös sosiaalipolitiikan rahoituslähteissä. Köyhien ja rikkaiden sosiaali- ja terveysturvalla on yhä selvemmin eri rahoittajat. Köyhien (pienituloisin viidennes) sosiaaliturva on valtion eli verotulojen (ja hätätilanteessa valtionvelan) varassa, hyvätuloisin viidennes työnantajien vakuutusmaksujen varassa (Saari 2000). Muutos 1990-luvulla oli melkoinen. Vielä vuonna 1990 myös pienituloisimman viidenneksen sosiaalimenojen tärkein rahoittaja oli työnantaja. Kehitys voi olla oireellista sosiaalipolitiikan "amerikkalaistumisen" kannalta. Voi kysyä, onko valtiosta tulossa huono-osaisempien valtio, kun hyväosaiset vakuuttavat itsensä vakuutusklubissa.

Kansanvakuutuksesta ansioiden vakuuttamiseen

Kansaneläke

Kahden eläkejärjestelmän, kansan- ja työeläkkeen rinnakkaisuus ratkaistiin Suomessa työeläkkeen hyväksi jo 1970-luvulla toisin kuin muissa Pohjoismaissa. Työeläkettä alettiin kehittää pääeläkkeenä, jota kansaneläke tarvittaessa täydensi. Kuitenkin kansaneläkkeen perus/pohjaosaa on suoritettu kaikille eläkkeensaajille, ja näin on oikeutettua puhua universaalista kansaneläkkeestä. Palkkatyöläistyminen ja työeläkejärjestelmän kypsyminen ovat johtaneet siihen, että kansaneläkkeen merkitys eläketurvan kokonaisuudessa on väistynyt. Vuonna 1966 yli 65-vuotiais-

[41] http://www.tela.fi/TELA/telaopen.nsf.4a., 9.5.2000

ta 71 prosentin ainoa eläketulo oli kansaneläke. Vuonna 1990 tällaisia oli enää 4,6 prosenttia (Jäntti, Kangas, Ritakallio 1996, 55). Jo rakenteelliset syyt olivat vieneet sosiaalivakuutusta kohti ansioiden vakuuttamista. Kansaneläkkeellä on kuitenkin ollut tärkeä rooli vähimmäisturvan antajana, naisten (kotiäitien) eläkkeenä ja tuloerojen tasaajana (Ruotsalainen 1999). Tulevaisuudessa kansaneläkkeen roolia saattaa pitää yllä työmarkkinoiden epävarmuudet ja vaikeus haalia kokoon 40 vuoden työuraa (Tuomisto 1997).

Vuosien 1996–97 kansaneläkeuudistuksessa myös kansaneläkkeen pohjaosasta tehtiin eläkevähenteinen (1996). Seuraavana vuonna pohjaosa ja lisäosa yhdistettiin yhdeksi eläkevähenteiseksi kansaneläkkeeksi. Jatkossa kansaneläkettä ei enää maksettu niille uusille eläkeläisille, joiden muut eläkkeet ylittivät tietyn markkamäärän (vuonna 1997 noin 5000–5200 markkaa yksinäisellä eläkkeensaajalla). Muutos merkitsi sitä, että vain noin puolet uusista eläkeläisistä saisi kansaneläkettä (Häggman 1997, 258); entisillä pohjaosa poistuu 1.1.2002 saakka kestävän siirtymän aikana. Siirtymää pehmennettiin asteittaisuudella ja verotuksen kautta. Pohjaosan poisto leikkaa ennen kaikkea keskituloisten eläkettä. Ajatus kansaneläkkeen pohjaosan eläkevähenteisyydestä oli esitetty Sailaksen säästöpaperissa (1992), ja otettiin Lipposen ensimmäisen hallituksen hallitusohjelmaan. Uudistuksesta sovittiin korporatiivisesti, ja sen toteutti se SDP-Kokoomus-koalitio, joka 1950-luvulta saakka oli ajanut työeläkkeen kehittämistä.

Reformi oli merkittävä periaatteellinen katkos suomalaisen sosiaaliturvan universalismiin. Uudistus siirsi lopullisesti kansaneläkkeen perusturvasta tuloharkintaiseksi vähimmäisturvaksi, kohti eurooppalaista eläkemallia. Kun kansaneläkelaki säädettiin ja Kansaneläkelaitos perustettiin vuonna 1937, kansanvakuutuksen idealla nähtiin suuri merkitys kansalaissodan ja luokkaristiriitojen jakamalle kansakunnalle (Häggman 1997). Kuusikymmentä vuotta myöhemmin Suomea maailmantalouteen liittävät eliitit eivät tarvinneet tällaisia kansakunnan yhteisyyden merkkejä.

Kansaneläkeuudistus on herättänyt kiukkua nykyisten eläkeläisten keskuudessa. Kansaneläkemaksu on vuoden 1956 eläkeuudistuksesta lähtien ollut puhdas jakojärjestelmäinen veronluonteinen rahoituslähde, joka ei perusta eläkeoikeutta. Silti nykyiset eläkeläiset, jotka ovat "maksaneet koko elämänsä kansaneläkemaksua", kokevat maksaneensa omaa eläkettään, ja syyttävät valtiota lupauksen pettämisestä.

Sairausvakuutus

Sosiaalivakuutusajattelun valossa suomalainen sairausvakuutuksen päiväraha on ollut outo lintu. Järjestelmää luotaessa niin päivärahan kuin sairaanhoitokorvausten piiriin luettiin myös vailla ansiotuloja olevat "omaa työtä tekevät", (perheenemännät, opiskelijat, maataloudessa avustavat perheenjäsenet). Järjestelmä heijastaa agraariväestön ja vielä erikseen maalaisliiton naisten vaikutusvaltaa. Työsuhteesta ja ansiotulosta riippumattomat etuudet olivat erityisesti maaseudun naisten (emäntien) intressi. Emännät kiistatta tekivät työtä, vaikka usein vailla omia verotettavia tuloja (Kuusipalo 1994).

Vailla ansiotuloja olleet olivat oikeutettuja sairausvakuutuksen vähimmäispäivärahaan, kun muilla päiväraha on ansioihin suhteutettu. Samalla tavalla vailla ansiotuloja olleet ovat oikeutettuja äitiys- ja vanhempainrahaan. Sairausvakuutuksessakin palkkatyöläistyminen on vähentänyt vähimmäispäivärahan roolia.

Sairausvakuutusreformissa oli ennen muuta kysymys siitä, että päivärahalla haluttiin korvata vain menetettyjä ansioita, ja täten eurooppalaistaa suomalaista sosiaaliturvaa (Maljanen & Niemelä 2000). Tavoitteena oli myös saada säästöä. Sairausvakuutuksen vähimmäispäiväraha poistettiin 1.1.1996 ja päiväraha alkoi koskea vain niitä, joilla oli ansiotuloja vähintään 5000 markkaa vuodessa. Hallituksen esitystä arvosteltiin eduskunnassa ja sen epäiltiin olevan vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen vastainen, koska se heikentäisi lakisääteistä perusturvaa. Eduskunta muutti hallituksen esityksen niin, että väliinputoajaryhmille taattiin tietyin ehdoin oikeus tarveharkintaiseen sairauspäivärahaan työkyvyttömyyden pitkittyessä (60 päivän jälkeen). Ehdot ovat tiukat myös tulojen tarveharkinnan osalta.

Vähimmäispäivärahasta luopuminen vähensi sairauspäivärahaa saaneiden henkilöiden lukumäärä vuodessa noin 13 000 henkilöllä (1990–1995). Vain pieni osa niistä henkilöistä, jotka olisivat saaneet vähimmäis-

päivärahaa, saa uutta tarveharkintaista etuutta. Saajat ovat pääasiassa nuoria ja yksinäisiä, opiskelijoita, itsenäisiä ammatinharjoittajia ja perheenemäntiä. Sairausvakuutuksen kautta toteutettava äitiys- ja vanhempainraha säilytti universaalisuutensa ja työtuloja vailla olevat synnyttäjät säilyttivät vähimmäispäivärahan. Synnyttävien naisten työmarkkina-asema heikkenikin 1990-luvun puolivälissä niin, että vähimmäispäivärahojen osuus harppasi vuoden 1991 kuudesta prosentista vuoden 1996 30 prosenttiin, mistä osuus on pudonnut vain lievästi (Takala 2000, 32).

Työttömyysturva

Vuoden 1994 työttömyysturvareformi ei ollut samanlainen universalismin murtuma, mutta muuten merkittävä ja oireellinen. Melko poikkeuksellisesti muuhun Eurooppaan verrattuna meille ei koskaan syntynyt pakollista työttömyysvakuutusta, vaan työttömyysvakuutus on työttömyyskassan jäsenyyteen perustuva vapaaehtoinen vakuutus. Näin on myös Ruotsissa ja Tanskassa. Sen rinnalle muodostettiin vuonna 1971 valtion ylläpitämä työttömyyskorvaus/avustus, josta vuonna 1984 tuli työttömän peruspäiväraha. Tämä muodosti hyvin laajan klubin. Siihen pääsi helposti, myös ilman työuraa, eikä päivärahan kestolla ollut ylärajaa. Nämäkin säännöt olivat alunperin maatalousväestön intressi. Varsinkin korkean työttömyyden aikana, jolloin työhalukkuutta ei voinut testata työtarjouksin, järjestelmä alkoi muistuttaa kansalaistuloa.

Olen kuvannut vuoden 1994 työttömyysturvareformia aikaisemmin jo säästöjen, kannustavuuden ja aktiivisuuden kannalta. Mutta se on merkittävä myös sosiaalivakuutusajattelun kannalta. Tässä reformissa erotettiin toisistaan jo työelämässä olleiden ansioiden vakuutus (ansio- ja peruspäiväraha) ja luotiin rinnalle työmarkkinatuki toimeentulo- ja aktivointijärjestelmäksi. Peruspäiväraha muuntui kassojen ulkopuolella olevien määräaikaiseksi ansiovakuutukseksi, jota ilmensi myös tarveharkinnan poistaminen. Työmarkkinatuki puolestaan on tuloharkintainen; tosin sen riippuvuutta puolison tuloista on muutamaan otteeseen lievennetty tavoitteena poistaa työssäkäynnin disinsentiivit.

Organisatorisesti, rahoituksellisesti ja tuen tasoltaan peruspäiväraha ja

työmarkkinatuki liittyvät yhteen. Ne rahoitetaan valtion verotuloista ja Kela hallinnoi ne. Työmarkkinatuki edustaa marginalisoitujen klubia; sen jäseniin kohdistetaan toisenlaisia velvollisuuksia kuin työttömyysvakuutuksen piiriin päässeisiin. Työttömyysvakuutetuilta ei odoteta vastiketta; ansio- tai peruspäivärahan saajien ei ole mahdollista eikä heidän odoteta "harjoittelevan" ja "aktivoituvan" päivärahan vastineeksi.

Lisää reformeja: henkilökohtainen varautuminen?

Pikkusijoittajiksi

Onko sosiaalivakuutus nyt riittävästi mukautettu markkinatalouteen vai odottaako jyrkempi muutos nurkan takana? Eläkejärjestelmä on sosiaaliturvan suuri kysymys. Monessa globalisaation, EU:n tai EMU:n vaikutuksia koskevassa yhteydessä ei pohditakaan muuta kuin väestön ikääntymistä ja eläkejärjestelmien rahoitusta (Lassila & Valkonen 1998a; Väyrynen em. 1999, 268–274; Vartiainen ym. 1999, 230–235). Samat tahot (OECD, IMF, Maailmanpankki, anglosaksiset aivoriihet), jotka 1980-luvulla vyöryttivät uusliberalismia, yksityistämistä ja julkisen sektorin reformia, ovat vaatineet myös julkisten eläkejärjestelmien uudistamista ja tarjonneet malliksi Chileä.

Ison-Britannian eläkevakuutuksen yksityistäminen silmiensä edessä Nikolas Rose (1998) sanoo, että on tapahtumassa siirtymä sosiaalivakuutuksesta yksityiseen varautumiseen. Kysymyksessä ovat perustavanlaatuiset institutionaaliset muutokset, pohjimmiltaan sosiaaliturvan ja kansalaisten integrointi uuteen finanssi- ja sijoittajakapitalismiin, ja siihen liittyvien mentaalisten mallien omaksuminen.

Isossa-Britanniassa muutos on pitkällä. Suomessa ekonomistit tutkivat ja kehittelevät henkilökohtaisia tilimalleja (Jukka Lassila ja Tarmo Valkonen1998a taustayhteisönä ETLA ja Sitra; 1999b; myös Väyrynen ym. 1999, 272–273). Henkilökohtainen tili yhdistää 1990-luvulla läpilyöneitä ideoita, maksuperusteisuuden, rahastoinnin ja läpinäkyvyyden.

Kantava ajatus on, että kansalaiset eivät pidä pakollisiakaan säästöjä omalle tilille psykologisesti veroina, eikä niillä siten ole verojen haitallisia käyttäytymisvaikutuksia.

Institutionaalisesti tavoitteena on sosiaalivakuutuksen vaihtaminen sijoitusvakuuttamiseen. Mentaalisesti sosiaalivaltiokansalainen, joka vakuuttaa itseään maksamalla solidaarisesti veroja, vaihtuu sijoittajaksi, jota sosiaalisen prinsiipin (vaikkapa köyhyyden ja eriarvoisuuden) sijasta ohjataan kiinnostumaan sijoitusrahastoista ja osakekursseista.

Rahastoivilla malleilla on ideologiset ja rahoitukselliset kytkennät kapitalismin uuteen vaiheeseen. Lakisääteisen ja yksityisen eläkkeen antama vakuutus on erilainen. Lakisääteisten, varsinkin jakojärjestelmässä rahoitettujen eläkkeiden tukena on poliittis-moraalinen sitoumus ja implisiittinen sukupolvisopimus, yksityisessä eläkejärjestelmässä omistajanoikeus vakuutukseen ja riskien hajautus. Henkilökohtaiset sijoitukset rahastoihin ja omalle tilille myös opettavat tehokkaasti Margaret Thatcherin kuuluisinta opetusohjelmaa: ei ole sinusta huolehtivaa yhteiskuntaa, on vain omista asioistaan (markkinoilla) huolehtivia yksilöitä ja perheitä. Kumpikin järjestelmä toki edellyttää taloudellista jatkuvuutta.

Rahastointi edellyttää kehittyneitä rahoitusmarkkinoita. Rahastojen kytkentä pääomamarkkinoihin pysyy kansalaiselle piilotetumpana, kun sijoituksista huolehtivat eläkevakuutusyhtiöiden asiantuntijat. Ideologinen hyppy tapahtuu silloin, jos vakuutuksenotto ja tilin sijoitustoiminta siirtyy kansalaisen omaksi asiaksi. Yritystalouden toimintatapa, hajautettu riskinhallinta, tarjotaan osaksi kansalaisten arkea, ja sidotaan kansalaiset sijoittajina ja osakkeenomistajina finanssikapitalismiin.

Juha Siltala on puheenvuoroissaan tuonut esiin vakuutustyyppisen sosiaaliturvan paradoksin. Eläkerahastot, perustuivat ne sosiaali- tai sijoitusvakuuttamiseen, ovat suuria sijoittajia, Vaikka eläkerahat muihin korkeinta voittoa hakeviin rahoihin verrattuna usein ovat pitkäjänteisiä sijoituksia, ne kuitenkin voimistavat sijoittajakapitalismin logiikkaa. Sijoittajakapitalismin logiikka puolestaan tuottaa jälkiteollista turvattomuutta, joustavuutta ja organisaatioiden tiheää uudelleenmuotoilua (Sennett 1998).

Edellä esiteltyjä ajatuksia on tuonut keskusteluun myös sosiaali- ja terveysministeriössä kansliapäällikön johdolla toiminut ryhmä. Kysymyksessä ei ole ministeriön asettama työryhmä, johon ministeriö olisi sitoutunut vaan virkamiesten keskustelunavaus (*Sosiaaliturvan kestävään rahoitukseen* 1998).

Ryhmä ideoi kokonaisvaltaista sosiaaliturvareformia, joka erottaisi selkeästi sosiaalivakuutuksen vähimmäisturvasta ja tulojen uudelleenjaosta. Sosiaalivakuutus rahoitettaisiin palkansaajan ja työnantajan vakuutusmaksuin, vähimmäisturva verorahoin. Syyperusteiset sosiaalietuudet koostuisivat kolmesta osasta, 1) verorahoin rahoitetuista vähimmäisetuuksista, 2) pakollisesta ansioturvasta, joka rahoitetaan työnantajan ja vakuutetun maksuin sekä 3) omaehtoisesta ansioturvasta, joka rahoitetaan vakuutetun omin maksuin. Omavastuuosuudella jokainen voisi hankkia pakollisen ylittävää turvaa. Pakollinen ansioturva olisi osittain rahastoiva, osittain jakojärjestelmäinen, omaehtoinen ansioturva täysin rahastoiva.

Sosiaali- ja terveyspalvelut ehdotetaan säilytettäväksi verorahoin ja asiakasmaksuin rahoitettuina tietyin tarkennuksin. Silti esityksiin sisältyy radikaaleja harppauksia. Pohjaksi on omaksuttu EU-tyyppinen kolmen pilarin järjestelmä ja vakuutusperiaatteen vahvistaminen eri keinoin. Työntekijästä tulisi vakuutuksenottaja ansio- ja omaehtoisessa turvassa, pakollinen ansioturva tulisi maksuperusteiseksi ja työntekijälle luotaisiin oma maksuperusteinen tili, jolle rahastoidaan pakolliset vakuutusmaksut tai ainakin osa niistä. Mahdollista olisi käyttää käyttämätön saldo jonkun muun oman vakuutuksen hyväksi; jos esimerkiksi ei ole kohdannut työttömyyttä, voisi hyötyä siitä eläkkeessä.

Näin uudistetun järjestelmän ajatellaan ratkovan sosiaaliturvan rahoitusongelmaa useamman mekanismin kautta (myös Palm 1998), myös kannustamalla työntekoon ja etuusaikojen (eli työttömänä, sairaana, koulutuksessa tai eläkkeellä olon keston) lyhentämiseen. Yksi keskeinen tavoite on verotuksen keventäminen. Vakuutusmaksut ajatellaan psykologisesti ja kansantaloudellisesti vaikutuksiltaan erilaisiksi kuin verot. Paitsi kansantalouden kasvulla reformia perustellaan myös omavastuulla

ja läpinäkyvyydellä. Oma tili lisäisi sosiaaliturvan kestävyyttä kahdella tavalla. Kun sosiaaliturva on omalla tilillä, sitä käytetään varoen, yritetään pysytellä ei-työttömänä, ei-sairaana, ei-synnyttämässä, ei-hoivaamassa ja ei-eläkkeellä. Toisaalta maksuhalukkuus säilyy, kun tietää säästävänsä omalle tilille, ei maksavansa muiden sosiaaliturvaa.

Vastassa suomalainen työeläkejärjestelmä

Euroopassa on varsin erilaisia eläkejärjestelmiä. Ääripäitä ovat brittiläinen järjestelmä, missä suuri yksityistävä reformi toteutettiin vuonna 1986, ja suuri osa tulevista eläkevastuista on katettu yksityisellä eläkesäästämisellä sekä Italian puhdas jakojärjestelmä, missä eläkkeisiin tarvittavat varat kerätään sitä mukaa kun eläkkeet tulevat maksuun. Ekonomistien kritiikki kohdistuu jakojärjestelmään ja ennakkosäästämisellä kattamattomiin eläkevastuisiin.

Jakojärjestelmä on kuitenkin voinut olla eläkepoliittisesti mielekäs. Jakojärjestelmä on kannattava, jos rahastoinnin tuotto ei ole riittävä, se ei ole suojassa inflaatiolta, eikä sijoitusriskiä voi sijoituskohteiden puuttuessa hajottaa. Jakojärjestelmä on mielekäs myös jos nuoremmat ikäluokat ovat vanhempia suurempia (Palm 1999, 210–211). Nyt nämä rahastoivaa järjestelmää vastaan puhuneet tekijät ovat poistuneet. Rahoitusmarkkinat ovat kehittyneet, vaihtoehtoja on runsaasti, euro-alue on sitoutunut matalaan inflaatioon, uudet ikäluokat ovat vanhoja pienemmät, pääoman tuotto-odotukset ovat suuret. Nämä tekijät yhdessä ideologisten siirtymien kanssa ovat taustana rahastoinnin vaatimiselle.

Silti tilijärjestelmän puolesta esitetyt tekijät ovat paljolti myyttejä, eivätkä kestä tieteen testiä, väittää Bo Lundqvist (1999, 116) tai ne toimivat "paperilla" (ihannemarkkinoilla), joita ei elävässä elämässä ole (yleinen kritiikki myös Goodin 1998). Suomessa eläketilien mahdollisuus ratkaista väestön ikääntymisestä ja eliniän pitenemisestä johtuva kustannuspaine on vähäinen. Suuret ikäluokat ovat jo siinä iässä, että tilin merkitys eläketurvan kannalta jäisi vähäiseksi. Olennaista on työssä pysyminen, ja sen kannalta yksilöllisen eläketilin sisältämiä kannustimia tärkeämpää on se, missä määrin työmarkkinat pitävät ikääntyviä työhön kelpaavina. Asiantuntemattomat vertailut osakemarkkinoiden tuoton ja eläkejärjestelmän toteutuneiden tuottojen välillä johtavat helposti harhaan. Kun otetaan huomioon riskit, kustannukset ja nykyisen eläkejärjestelmän lupaamat vastuut, yksityistäminen tai rahastoinnin lisääminen ei tuo pysyvää lisäarvoa eläkejärjestelmälle (Lundqvist 1999, 166).

Suomalainen työeläkejärjestelmä on rakenteiltaan ainutkertainen. Yksityisten ja omalla vastuullaan toimivien eläkelaitosten hoitama lakisääteinen järjestelmä on vaikeasti sovitettavissa kansainväliseen kehikkoon. Suuri osa kansainvälisestä kritiikistä ei ole relevanttia suomalaisen työeläkejärjestelmän yhteydessä (Lundqvist 1999).

Suomalaisessa työeläkejärjestelmässä on jo paljon niitä piirteitä, joita vakuutusperiaatteen vahvistamisella pyritään pystyttämään. Se on osittain rahastoiva ja nykyinen rahastointiaste riittää tasoittamaan demografista vaihtelua. Sijoitustoiminnan sääntöjä on muutettu siten, että sijoitusvaihtoehdot ovat laajentuneet ja osakesijoittaminen on yleistynyt. Järjestelmä on varsin läpinäkyvä, jos läpinäkyvyydellä tarkoitetaan maksujen ja etujen vastaavuutta. Täyteen eläkkeeseen tarvitaan 40 vuoden työura eikä eläkettä kartuttavilla ansioilla ole kattoa. Eläkepalkan laskentatavan muutos (10 viimeistä vuotta 2/4 säännön sijaan) vie askeleen kohti maksuperusteisuutta, samoin karenssiaikojen lyhentäminen ja tulevan ajan eläkeoikeuden rajoittaminen. Jos maksuperusteisuutta halutaan edelleen vahvistaa, se olisi mahdollista ottamalla pohjaksi koko työhistoria.

Työeläkejärjestelmä ei sisällä uudelleenjakoa eli tulonsiirtoja suurituloisilta pienituloisille. Uudelleenjakava kansaneläke rahoitetaan verovaroin; kansaneläkkeen ja työeläkkeen yhteensovitus toimii ja on ratkaissut vähimmäiseläkkeen ongelman.

Työeläkejärjestelmällä on myös väestön tuki ja sitä suurempi, mitä parempi tieto eläkejärjestelmästä on ja luonnollisesti mitä paremmin se palvelee omaa etua (Jääskeläinen 2000). Työeläkejärjestelmän periaatteiden (ansioperusteisuus, katottomuus) kannatus on vielä kansalaisia vahvempi eliittiryhmissä (Forma 1999, 127). Kansalaismielipide vastustaa markkinamyönteisiä linjauksia, vaikka tukea niille löytyykin poliittisesti oikealta (Jääskeläinen 2000). Yksityisten eläkkeiden tukemista verotuksella kannattaa vain 14–29 prosenttia (kysymyksen kehystyksestä riippuen, Kangas 1997) ja 85 prosenttia vaatii eläkekattoa (Forma 1999, 127). Ny-

kyinenkään järjestelmä ei tyydytä kansalaisten solidaarisuuden vaateita, entä vielä markkinaehtoisempi järjestelmä?

No, kansalaiset eivät ohjaakaan sosiaalipolitiikan kehitystä, mutta työmarkkinajärjestöt, työeläkejärjestelmän ympärille muodostuneet organisaatiot ja instituutiot itsessään muodostavat vahvoja polkuriippuvuuksia. Lisäksi järjestelmä on osoittanut mukautumiskykynsä kansantalouden vaihteluihin. Sopeutuminen rakentuu osin järjestelmään itseensä (esim. työttömyyslisä), mutta olennaisilta osin korporatiiviselle päätöksenteolle.

On perusteltua olettaa suomalaisen työeläkejärjestelmän olevan vastustuskykyinen radikaaleja muutoksia vastaan. Eläkejärjestelmässä on kysymys niin pitkäaikaisista sitoumuksista (nyt maksetut eläkevakuutusmaksut aiheuttavat seurauksia 2070-luvulle saakka), että uuteen regiimin ei voi siirtyä hyppäyksenomaisesti. Mahdollisessa siirtymässä ja henkilökohtaisten tilien rakentamisessa on monia hankalasti ratkaistavia kysymyksiä. Lisäksi uusien periaatteiden mukainen järjestelmä tuottaa huomattavia lisäkustannuksia hallintoon, valvontaan, valistukseen ja informaatioon.

Mutta on syytä ottaa esiin kaksi Lundqvistinkin mainitsemaa tekijää, jotka puhuvat muutoksen puolesta. Elämänurien ja tavoitteiden yksilöllistyminen synnyttää tarpeen yksilölliseen eläketurvaan ja oman elämänkaaren toimeentulon suunnitteluun. Myös työurien epävarmuus ja eläkkeiden tason heikentäminen lisäävät oman varautumisen tarvetta. Yksilöllisen turvan tarpeeseen voisi vastata nykyisenkin työeläkejärjestelmän puitteissa.

Toiseksi,"eläkepolitiikassa ei voida ummistaa silmiä rahoitusmarkkinoilla ja kotitalouksien varallisuuskäyttäytymisessä tapahtuvilta muutoksilta" (Lundqvist 1999, 164). Rahoitusmarkkinoiden moninaistuminen on nopeasti muuttamassa tilannetta, missä liikenevät varat on sijoitettu tavallisille säästötileille. Yksilöllisten eläkevakuutusten suosio on kasvanut, samoin kiinnostus osakesäästämiseen ja sijoitusrahastoihin on lisääntynyt viime vuosina.

Murros Suomessa juuri nyt tuntuu nopealta, ja kansalaisten kärkijoukosta on jo tullut markkinaoperoijia, sijoittajia ja yksilöllisiä riskinkantajia. Tämä saattaa asettaa eläkepolitiikan uuteen tilanteeseen. Markkinasuuntautuneiden muutosten kannatus on suurin siellä, missä nykyisenkin työeläkejärjestelmän periaatteiden (siis katottomuuden ja ansioperusteisuuden) kannatus eli pääkaupunkiseudulla, yrittäjien ja kokoo-

musta kannattavien piirissä (Jääskeläinen 2000). Kompromissina voisi olla, että nykyiseen järjestelmään sisällytettäisiin jokin yksilöllinen säästömahdollisuus.

Huono-osaisten klubi: tarveharkinta

Monet ideologiset taustat

Julkisten resurssien niukentuessa ja sosiaalisten ongelmien vaikeutuessa sosiaaliturvan ja julkisten palvelujen kohdentaminen huono-osaisille tai pienituloisille puhuttelee erilaisia ideologioita. Köyhyydestä ja syrjäytymisestä huolestuneille malli antaa lupauksia solidaarisuudesta. Sosiaaliturvariippuvuudesta huolestuneille malli tarjoaa moraalista kontrollia ja julkisten menojen karsintaa. Vic George (1998) totesi eurooppalaisia poliittisia ja taloudellisia päättäjiä tutkiessaan, että tarveharkinnalla on kannatusta niin oikealla kuin vasemmalla, mutta perustelut poikkeavat. Oikeisto ja talouselämän edustajat perustelevat tarveharkintaa julkisten menojen minimoinnilla, vasemmistolaiset taas tapana turvata riittävä turva niille, jotka sitä eniten tarvitsevat.

Tarveharkinta on myös välttämätön kääntöpuoli sellaisille projekteille, missä keskiluokka tai pärjäävä enemmistö ottaa itse vastuun omista vakuutuksistaan. Tällöin jokaisessa riskitilanteessa on testattava, kenellä on riittävästi omia käyttövaroja, säästöjä, sijoituksia ja vakuutuksia ja vailla niitä olevalle suunnattava tarveharkintainen minimi.

Tarveharkinnalta odotetaan eri asioita: sekä lisää kuria että lisää resursseja huono-osaisille. Suomessakin keskiluokka ymmärtää tarveharkinnalla sitä, että toimeentulotuen, asumistuen ja työttömyysturvan saantia kontrolloidaan tiukemmin, työväestö taas sitä, että rikkailta otetaan pois sellainen mitä he eivät tarvitse (esim. lapsilisät, suuret eläkkeet) (Kangas 1994; Marski 1996). Mallin kannatus lisääntyy iän mukana; sosiaalipoliittisena kokonaisratkaisuna sitä suosivat vanhemmat ihmiset (Forma 1998).

Huoltoperiaate, huollon kohdistaminen köyhiin on sosiaaliturvan vanha muoto. Voidaan puhua myös selektiivisestä (valikoivasta, kohdentavasta) ja residuaaalisesta (jäännöksellisestä) sosiaalipolitiikasta. Siirtymä huollosta kaikki kansalaiset (tai työssäkäyvät ja heidän perheensä) kattavaan vakuutukseen on ollut tärkeimpiä modernin hyvinvointivaltion tunnusmerkkejä (Pierson 1991). Kun Bauman (1998) keskustelee hyvinvointivaltion noususta ja tuhosta, hän keskustelee juuri siitä, miten hyvinvointivaltio syrjäytti tarveharkintaisen köyhäinhoidon ja miten universaali sosiaalipolitiikka nyt uudestaan murenee tarveharkinnan tieltä. Anglosaksisessa sosiaalipolitiikassa suuri osa sosiaalimenoista onkin jollain lailla sidottu tuloihin tai yksilölliseen harkintaan (vuonna 1992 Uudessa-Seelannissa 100 prosenttia, Australiassa 90 prosenttia, Irlannissa 41 prosenttia, Yhdysvalloissa 40 prosenttia, Isossa-Britanniassa 33 prosenttia sosiaalimenoista, Gough ym. 1997, 24).

Kuten niin monet sosiaalipoliittiset käsitteet myös tarveharkinnan käsite on epäselvä. Varsinaisesti tarveharkinta tarkoittaa toimeentulomahdollisuuksien yksilöllistä arviointia. Tiukassa tarveharkinnassa sosiaalihuolto astuu kuvaan vain, jos yksilö ei voi elättää itseään tai hankkia tarvitsemaansa hoitoa työllä, puolison tai muiden omaisten avulla tai realisoimalla säästönsä ja omaisuutensa. Viimesijaisen tuen ehdot, esimerkiksi elatusvelvollisten piiri, vaihtelevat paljon jo Euroopan sisällä (Huhtanen 1994), ja vielä enemmän jos mukaan otetaan anglosaksiset maat Euroopan ulkopuolelta (Gough ym. 1997). Tuki voidaan antaa joko rahana tai tarvikkeina (ruokakassit) ja maksuosoituksina (kuten ruokakuponkeina kauppoihin). Suomessa myös viimesijaisesta tuesta (toimeentulotuesta) on pyritty tekemään sosiaalisen oikeuden luonteinen, kaavamaisiin sääntöihin perustuva järjestely, joka kohtelee hakijoita tasapuolisesti ja poistaa mielivallan tarpeen harkinnassa.

Tarveharkinnan perinteinen merkitys on siis yksilöllinen toimeentulon välineiden arviointi. Mutta tarveharkintaisiksi on kutsuttu myös ryhmäkohtaisiin tulorajoihin sidottuja etuuksia (asumistuki, työmarkkinatuki, opintotuki, entisen kansaneläkkeen tukiosa ja tukilisä). Niitä kutsutaan myös tuloharkintaisiksi, tulosidonnaisiksi (tämä on kovin lähellä sekoittuakseen ansiosidonnaiseen) tai tulovähenteisiksi.

Sosiaalipalvelujen yhteydessä voidaan puolestaan käyttää kahdenlaista tarpeen harkintaa, sekä tulojen että palvelutarpeen arviointia. Pohjoismaissa sosiaali- ja terveyspalvelut perustuvat universaaliin tarjontaan. Ketään ei suljeta ulkopuolelle varakkuutensa vuoksi; tosin tuloihin suhteutetut palvelumaksut tekevät palveluista hyvätuloisille kalliimpia. Sosiaalipoliittisen linjan kiristyminen voi näkyä sekä tiukempana palvelutarpeen arviointina että asiakasmaksujen korottamisena.

Miksi ei?

Pohjoismainen hyvinvointimalli on tähdännyt etuuksien universalismiin ja viimesijaisen tarveharkintaisen tuen roolin minimointiin. Paradoksaalisesti universaali hyvinvointivaltio poistaa tehokkaammin köyhyyttä kuin köyhille kohdentava huoltovaltio. Ääripää on Yhdysvallat, missä vain reilu kolmannes markkinatulojen perusteella köyhyysrajan alapuolelle jäävistä nousee rajan yläpuolelle sosiaaliturvan avulla. Pohjoismaissa tulonsiirrot poistavat lähes 90% markkinalähtöisestä köyhyydestä (Ritakallio 2000, 32). Anglosaksisten maiden vertailu osoittaa, että köyhyyden estämisen kannalta (australialainen) "pois rikkailta" -linja on suotuisampi kuin (uusseelantilainen) "vain köyhimmille" -linja (Castles 1996).

Skandinaaviset tutkijat (Korpi & Palme 1996; Palme 1998) katsovat, että paras tae köyhyyden ja eriarvoisuuden poistamiseksi on pitää suuri keskiluokka osallisena hyvinvointivaltion eduista. Mitä suurempi on järjestelmästä hyötyvien joukko, sen todennäköisempää on saavuttaa poliitikalle tukea. Täten paradoksaalisesti ansiosidonnainen sosiaaliturva suojaa pienituloisten etuuksia. Esimerkiksi ansiosidonnaiset työeläkkeet johtavat eläkeläisten lopputulojen kannalta tasaisempaan tulonjakoon kuin tasa- tai huoltoeläkkeet, jotka ruokkivat korporatiivista tai yksityistä eläkevakuutusta.

Tarveharkinnan vanha humanistinen kritiikki on kohdistunut sen byrokraattisuuteen, nöyryyttävyyteen ja leimaamiseen. Kun sosiaalivakuutusklubien jäsenet saavat sosiaalietuutensa neutraaleissa muodoissa, huono-osaisen sosiaalihuollon asiakkaan on esiteltävä elämänsä lippuineen ja lappuineen sosiaalivirkailijan edessä. Tulojen ja tarpeen arviointi sekä

elatusvastuullisten ja väärinkäytösten paljastaminen lisäävät byrokratia- ja hallintokustannuksia. Tarveharkinta luo oman epäilyn, kontrollin ja tarpeen osoittamisen maailmansa. Yksi kansalaistulon perustelu onkin ollut se, että takuutulo poistaisi kansalaisten luukuttamisen ja tuenhakemisen nöyryytyksen.

Humanistisella perustelulla ei ole paljonkaan voimaa, kun suhde köyhiin 1990-luvulla muuttui moralisoivaan ja kontrolloivaan suuntaan. Sen sijaan nykyiseen henkeen sopii vastustaa tarveharkintaa sen aikaansaamilla tulo- ja kannustinloukuilla. Huollon periaatteen mukaisesti kaikki yksilön itse ansaitsema vähentää tukea. Tämä ei kannusta ottamaan vastaan sellaisia lyhytaikaisia tai pienipalkkaisia töitä, joiden avulla ei voi nostaa omaa toimeentuloaan. Sitä paitsi, huomauttaa Goul Andersen (2000, 80), jo se, että joutuu esittämään itsensä "tarvitsevana" voi johtaa tukiriippuvuuteen. Jos tarpeen harkinnassa tai palvelumaksujen määräämisessä velvoitetaan käyttämään omat säästöt ja realisoimaan omaisuus (auto, asunto), tämä kannustaa pikemmin tuhlaamaan kuin pitkäjänteisesti säästämään ja varautumaan riskitilanteita vastaan.

Etuuksien tarve- ja tuloharkintaisuus laajentaa sosiaaliturvan perhekohtaisuutta. Pohjoismainen sosiaalivakuutus, verotus ja perhepolitiikka nojaavat yksilöllistävään politiikkaan. Naiset käsitetään omina elättäjinään ja edunsaajinaan; naisille annetaan taloudellisia kannustimia työssäkäyntiin. Tarveharkinta ja palvelumaksut ottavat huomioon puolisoiden yhteiset tulot ja lisäävät puolisoriippuvuutta pienituloisten keskuudessa. Täten köyhiä kohdellaan toisin kuin sosiaalivakuutusklubin jäseniä, joiden vakuutusetuuksiin puolison tulot tai varallisuus eivät vaikuta.

Ehkä merkittävintä kuitenkin on, että huoltoperiaate muuttaa valtion ja kansalaisten suhdetta. Selektiivisen sosiaalipolitiikan oloissa yhteisö halkeaa maksajiin ja saajiin. Zygmunt Baumanin (1998) mukaan valikoivan sosiaalipolitiikan pitkän aikavälin merkittävin seuraus on politiikan köyhtyminen ja poliittisen intressin väistyminen. Kansalaisten enemmistö ei odota muuta kuin että verottaja pysyy pois heidän kukkaroltaan. Heillä ei ole muita sidoksia politiikkaan, eivätkä he odota valtiolta mitään hyvää elämäänsä.

Jos kansalaisilla ei ole hyvinvointivaltion luomaa sidosta politiikkaan tai valtioon, todennäköisesti heidän halukkuutensa rahoittaa ylipäätänsä

julkisia menoja heikkenee. Voisi ajatella, että kunnollinen koulu, sairaala ja sosiaaliturva kulkevat pikemmin käsi kädessä kuin ristiriidassa kunnollisten liikenneverkkojen ja tehokkaan hallinnon kanssa.

Edellä kuvattu sosiaali-ideologia on johtanut siihen, että Pohjoismaissa on pyritty luomaan sellainen universaalien syyperusteisten etuuksien verkko, että tarveharkinnan rooli jää mahdollisimman kapeaksi. Vuonna 1996 tarve- ja tuloharkintaisten menojen osuus sosiaalimenoista oli Norjassa 2,3 prosenttia, Tanskassa 2,8 prosenttia, Ruotsissa 6,8 prosenttia, mutta Suomessa 15,7 prosenttia (Heino 1999, 11). Suomen korkea osuus on uusi ilmiö.[42]

Tarveharkinnan tiellä?

Kaikissa teollisuusmaissa on tapahtumassa siirtymää takaisin tarveharkintaan ja huoltoperiaatteeseen, esimerkiksi Uudessa-Seelannissa toteutettiin hyvin tietoinen universalismin korvaaminen tarveharkinnalla. Pohjoismaissa suurtyöttömyys ja sosiaalimenojen säästölinja ovat merkinneet suunnittelematonta liukumaa kohti tarveharkintaa (Sunesson ym. 1998 kuvaavat Ruotsia).

Suomessa sosiaaliturvan leikkaukset synnyttivät väistämättä myös väittelyn siitä, eikö sosiaalietuuksia voisi kohdentaa vain tarvitseville. Eniten väiteltiin lapsilisän ottamisesta pois rikkailta. Lapsilisän osalta vasta-argumentit ovat pitäneet. Lapsilisä on lapsista aiheutuva kulukorvaus, eikä sen avulla tasoiteta suuri- ja pienituloisten lapsiperheiden tuloeroja. Tuloraja on vaikea asettaa, ja se olisi disinsentiivi naisten ansiotyölle. On myös periaatteellisesti tärkeä säilyttää sellainen universaali etuus, joka tekee myös hyvätuloisista saajia – taloudellisesti ja mentaalisesti.

Suomessa ei ole luovuttu universalismista siinä mielessä, että rikkaat olisi suljettu yhteisen sosiaaliturvan ulkopuolelle. Sen sijaan syyperus-

[42] Tarve- ja tuloharkintaisten sosiaalimenojen osuuden arviointi ei näytä olevan kovinkaan yksiselitteistä. Goughin mukaan tarveharkintaisten sosiaalimenojen osuus Isossa-Britanniassa on 33 prosenttia, Heinon antamissa luvuissa 19,4 prosenttia. Tekstit eivät paljasta selitystä erolle.

teista perusturvaa on liu'utettu tarve- ja tuloharkinnan suuntaan. Monet pienet prosessit vievät sosiaaliturvaa tarveharkinnan suuntaan tavalla, joka heikentää pienituloisten perusturvaa (vrt. Sunesson ym. 1998):

1. Kun vakuutusetuuksien tasoa leikataan, saajien piiriä karsitaan ja omavastuuaikoja pidennetään, ainakin osa menetetystä turvasta haetaan toimeentulotuesta. Perusturvan vähimmäisetuudet (kuten työttömyyden ja sairausvakuutuksen vähimmäisturva) ovat niin matalia, ettei niillä voi tulla toimeen.Kolme neljäsosaa toimeentulotuen saajista saa toimeentulotukea muun sosiaaliturvan täydennykseksi.

2. Suomessa on paitsi leikattu sosiaalivakuutusetuuksia, myös muunnettu universaaleja etuuksia tulo- ja tarveharkintaisiksi (kansaneläke- ja sairausvakuutusreformit).

3. Työsuhdepohjaisten etuuksien luonne muuttuu suurtyöttömyyden ja epätyypillistyvien työsuhteiden myötä. Täystyöllisyyden ja normaalien työsuhteiden aikana työsuhdepohjaiset etuudet ovat toiminnallinen osa sosiaalivaltiokansalaisuutta. Työttömyysyhteiskunnassa niistä tulee työmarkkinoiden sisäpiirin etuoikeuksia.

4. Palvelujen universalismia murentavat useammat mekanismit. Palvelutarpeen harkinta tiukkenee: kotipalvelua, vammaispalveluja, omaishoidon tukea jne. annetaan vain eniten tarvitseville ja palvelumaksujen nousu panee harkitsemaan tarvitseeko palvelua "todella". Esimerkiksi omaishoitajat uupuvat mieluummin itse kuin käyttävät maksullisia tukipalveluja. Sosiaali- ja terveyspalvelut voivat tulla valikoivammiksi myös päinvastaisen mekanismin kautta. Esimerkiksi päihdepalvelut suunnataan päihdeongelmaisten hyväosaisimmille, niille työssäkäyville, joita "kannattaa" kuntouttaa (Kaukonen 2000, 207).

5. Liukumaa pois universalismista tuottaa myös hyväosaisten *exit*. Jos julkisten palvelujen taso heikkenee, jonot kasvavat tai luottamus julkisten järjestelmien tulevaisuuteen rapautuu, keskiluokka voi jättää julkisen sektorin ja kääntyä yksityisten palvelujen tai eläkevakuutusten puoleen. Toistaiseksi tällainen prosessi on Suomessa marginaalinen; julkiset hyvinvointipalvelut ovat säilyneet keskiluokan käyttäminä. Esimerkiksi kunnallinen päivähoito on hyvätuloisten käyttämää, jos kohta oireellisesti yksityisen hoidon tuen käyttäjien pieni ryhmä on vielä parempituloisia (Takala 2000).

6. Paluuta sosiaalihuoltoon merkitsee vapaaehtoisorganisaatioiden lisääntynyt vastuu syrjäytetyistä. Järjestöt ovat joutuneet muuttamaan profiiliaan julkisten palvelujen täydentäjästä ja palaamaan takaisin perusasioihin, ruoka- ja vaatepankkeihin. Erityisesti kirkon odotetaan ottavan syliinsä talouskriisin, rakennemuutosten ja vähimmäisturvan niukkuuden uhrit.

7. Sosiaalipolitiikan selektivismi lisää omaisten ja läheisten vastuuta. Ainakin Ruotsista on näyttöä siitä, että omaiset (erityisesti tyttäret) hoitavat nyt enemmän vanhuksia kuin kymmenen vuotta sitten (Sunesson ym. 1998; Suomessa Vaarama ym. 2000).

8. Paluuta köyhäinhoidon mentaliteetteihin merkitsee myös se, että tarveharkintaisiin etuuksiin saatetaan osallistamisen, aktivoinnin tai velvollisuuksien nimissä liittää vastikkeita.

ERIYTYVÄT PALVELUT: SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLTO

Kilpailevat teesit

Kaksi lamaa edeltänyttä vuosikymmentä olivat kunnallisten palvelujen laajenemisen aikaa. Kuntien ja kuntainliittojen työvoima kasvoi 193 prosenttia vuosina 1970–91, samaan aikaan kansantalouden koko työvoima kasvoi 10 prosenttia ja valtion työvoima 31 prosenttia (Lehto & Blomster 1999, 210). Palvelujen laajenemista edelsi ideologinen pohjustus, jossa sosiaalihuollosta karistettiin vanhaa painolastia ja pyrittiin tekemään sosiaalipalveluista kansalaisten normaalipalveluja. Osuvin esimerkki uudesta palvelusta on päivähoito. Sosiaalipalvelujen henkilöstö kaksinkertaistui parissakymmenessä vuodessa (1970–90) ja vuonna 1990 puolet sosiaalipalvelun henkilöstöstä toimi päivähoidossa (Päivärinta 1993).

Nyt kymmenen vuotta myöhemmin sosiaali- ja terveyspalveluista on kaksi teesiä vastakkain (Lehto 2000). Ensimmäisen mukaan esille tuodut palvelujen ongelmat (esimerkiksi vanhustenhuollossa) ovat seurausta 1990-luvun leikkauksista ja inhimilliset arvot sivuuttavasta tulosjohtamisesta. Toisen mukaan palvelujärjestelmä on ollut 1990-luvulla tiukalla, mutta palvelujen laatu ja saatavuus ovat säilyneet – ollaan yhtä hyvässä tai huonossa jamassa kuin kymmenen vuotta sitten.

Sama ristiriitaisten teesien kilpailu näkyi pitkin lamavuosia. Sekä julkisesta keskustelusta että monista tutkimusraporteista välittyi ristiriitainen kuva menoleikkausten vaikutuksista sosiaali- ja terveyspalveluihin (Lehto 1995, 35–36). Yhtäältä kentältä piirtyi tulevaisuus, jossa leikkausten seurauksena ovat rapistuvat laitteet ja tilat, vähenevä ja väsyvä henkilökunta, harveneva ja vaikeahoitoisempi asiakaskunta. Myös positiivinen tulkinta oli mahdollinen. Sosiaali- ja terveydenhuollolla oli edelleen käytössä yhtä paljon resursseja kuin 1990-luvun alussa. Rationalisointi ja kokeilu uusilla tuotantotavoilla oli johtamassa kustannussäästöihin ilman, että kansalaiset jäisivät paitsi tarvitsemiaan palveluja.

Lamavuosina tehdyissä kuntatutkimuksissa tuli myös alinomaa esiin tunne, että *toistaiseksi* palvelujärjestelmissä ei ollut tapahtunut asiakkaiden kannalta olennaisia heikennyksiä. Vähenevät resurssit oli kompensoitu palvelurakenteen muutoksin tai "revitty henkilökunnan selkänahasta". Mutta samalla koko ajan koettiin, että oltiin merkittävien heikennysten kynnyksellä. Takana ollut muutos ei tuntunut dramaattiselta, toisin kuin edessä oleva, jossa korsikin tuntui katkaisevan kamelin selän.

Vuonna 2001 sosiaali- ja terveyspalvelujen kuva ei ole sen yksiselitteisempi. Se voidaan edelleen kertoa sekä katastrofina että tervetulleena tehostumisena, ja edelleen tunnutaan olevan rajalla, jonka takana todellinen hätätila uhkaa.

Sosiaali- ja terveyspalveluissa on ongelmia, puutteita ja aukkoja. Sitä ei voi kiistää. Myös julkisuus, valtamediaa myöten, on vaihtanut viestinsä ja tuonut esille palvelujen, erityisesti vanhustenhuollon puutteita. Mutta ovatko puutteet laman seurausta? Olivatko asiat paremmin kymmenen vuotta sitten? Mikä ylipäänsä on laman vaikutusta ja missä määrin 1990-luvun palvelukehityksen käsikirjoitus oli kirjoitettu valmiiksi osana julkisen sektorin reformia?

Kehittämisestä turvaamiseen

Lehto ja Blomster (1999) ovat lähestyneet kysymystä laman vaikutuksesta tutkimalla dokumentteja (hallitusten ohjelmat, suurten puolueiden ohjelmalliset kannanotot, lakiehdotusten perustelut ja STM:n suunnitelma-asiakirjat) muutamalta vuodelta ennen lamaa ja sen aikana. Sosiaali- ja terveysministeriön asiakirjoista he tekevät seuraavan havainnon.

1980-luvun lopulla sosiaali- ja terveysministeriössä (esimerkiksi PTS-suunnitelma Sosiaalimenot ja niiden rahoitus vuosina 1987–2000, STM 1987) katsottiin, että sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän rakentaminen alkoi olla valmis. Aikuiset piti vielä sisällyttää hammashoitoon, päivähoito piti saada valmiiksi 1990-luvun alkupuolella ja vanhusten huolto vuosikymmenen loppuun mennessä. Henkilöstömäärän suunniteltiin 1990-luvulla kasvavan kahdella prosentilla vuodessa, sen jälkeen

väestön ikääntymisen edellyttämällä tavalla. Esitetyn voimavaralisäyksen jälkeen keskeiset palvelutarpeet voitaisiin tyydyttää.

Vähän uudemmassa laman kynnykselle ajoittuvassa asiakirjassa (Kohti hyvää Suomea 2030, STM 1991) tavoiteltiin palvelujärjestelmän kasvun pysäytystä jo vuonna 1995. Lamatunnelmissa (Sosiaaliturvan strategiat - viisi vuotta 2000-luvulle, STM 1995) taas lähdettiin siitä, että kasvu olisi pitänyt pysäyttää jo vuonna 1990, ja nyt tehtäväksi tuli supistaa henkilökuntakapasiteetti tuolle tasolle.

Samalla kun STM:n suunnitteluasiakirjoissa aikaistettiin kasvun pysäytystä, niissä tapahtui muutakin. Kun ensimmäinen asiakirja kirjoitettiin siihen tapaan, että palvelujärjestelmällä tähdätään tarpeiden tyydytykseen, niin eritoten vuoden 1995 asiakirjassa tuodaan esille monia tyydyttämättömiä palvelutarpeita. Mutta tarpeiden ja resurssien epäsuhta esitettiin jonkinlaisena tosiasiana. Resurssit oli annettu, niitä ei ollut tarkoitus laajentaa vaan supistaa, eikä tarpeisiin pyritty vastaamaan ainakaan julkisia palveluja laajentamalla.

Myös hallitusohjelmissa tapahtui retorinen muutos. Aikaisemmin palveluja oli "laajennettu ja kehitetty", mutta Lipposen ensimmäisen hallituksen ohjelmassa ne enää pyrittiin turvaamaan. Turvaamisen keskeisiä välineitä olivat palvelurakennemuutos, jolla tehostettiin palvelutuotantoa ja ehkäisevä politiikka, jolla vähennettiin palvelutarvetta.

Vaikka sosiaali- ja terveysministeriön 1990-luvun keskeiset painotukset, palvelurakennemuutos ja ehkäisevä politiikka, tuntuivat kuin luoduilta säästävän politiikan aikaan, ne eivät olleet sen vuosikymmenen tuotteita. Palvelujärjestelmän painopisteen siirtäminen laitoksista avohoitoon asetettiin tavoitteeksi jo 1960-luvun sairausvakuutusuudistuksessa, 1970-luvun kansanterveyslain ja sosiaalihuollon uudistuksissa sekä 1980-luvulla rahoitusrakennetta muuttaneessa VALTAVA-uudistuksessa. 1990-luvulla palvelurakennemuutos toteutui laitoshoidon supistamisen seurauksena, ei siksi, että resursseja olisi siirretty avohoitoon.

Ehkäisevän sosiaalipolitiikan oppikaan ei ollut 1990-luvun tuotos. Sosiaalipolitiikan suuntaaminen ongelmien korjaamisen sijasta niiden ehkäisyyn on vanha ajatus, mutta aina uudestaan uutuutena esitelty (Rauhala 1998). Väärälä ja Heikkilä (teos Pajukoski 2000, esipuhe) korostavat, että nykymuotoinen ehkäisevän sosiaalipolitiikan ideologia rakennettiin 1980-luvun nousukaudella.

Muitakin esimerkkejä siitä, miten lama toteutti 1980-luvun suuntaviivat, löytyy. Kotipalvelun uudelleensuuntaaminen oli yksi 1990-luvun merkittävimpiä palvelumuutoksia. Tedre (1999, 71) paikantaa jo 1980-luvulla alkaneen kotipalvelun ohjelmallisen rationalisoinnin, missä "työtehtäviä rajattiin ja pudotettiin pois tehtäväkuvasta, kodinhoidon laatua heikennettiin, kodeissa käynnin ajat soviteltiin pikemmin organisaation aikataulujen kuin kodin asukkaan mukaan. Ohjelmallisesti ja retorisesti korostettiin työn tehostamista ja rationalisointia sekä asiakkaiden omatoimisuuden säilyttämistä".

Palvelujen leikkaukset voivat olla nopeastikin toteutettavissa, mutta järjestelmän institutionaaliset piirteet eivät käänny hetkessä. 1980-luvun loppua kohti oli luotu ajatuksellista pohjaa sellaiselle sosiaali- ja terveyspalvelujen rationalisoinnille ja kasvun pysäytykselle, jota lama sitten väkivaltaisesti ja kaavailtua rajumpana toimeenpani.

Keskellä kriisiä

Kriisitunnelmat kunnissa

Suomalaista sosiaaliturvajärjestelmää on kehitetty suuntaan, jossa kunnat vastaavat lakisääteisistä peruspalveluista ja valtio yhdessä sosiaaliturvarahastojen kanssa toimeentuloturvasta. Sosiaali- ja terveyspalvelujen "kohtalo" jäi taloudeltaan kriisiytyvien kuntien käsiin, kun valtio laman aikoihin perääntyi kuntien kontrollista ja laman jälkeen osin myös rahoituksesta. Kunnallistalouden kriisiytymisen oireet näkyivät jo 1980-luvun lopun nousukaudella (Allén 1993, 51). Verotulot ja valtionosuudet kasvoivat hitaammin kuin palveluvelvoitteiden lisääntyminen olisi edellyttänyt. Juopa paljastui kuntien verotulojen romahtaessa laman mukana.

Kaikki kunnat eivät kriisiytyneet, mutta 1990-luvun alussa kunnissa

vallitsi yleisesti kriisitunnelma. Taloudellisen ja sosiaalisen ahdingon ajateltiin lisäävän palvelutarvetta samaan aikaan kun taloudelliset resurssit niukkenivat. Sisäasiainministeriö antoi ohjeet säästötoimiin ryhtymisestä kesken vuoden 1991. Selvitysmies Relanderin raportin mukaan (1993) yhä suurempi osa kunnista oli ajautumassa kestämättömään tilanteeseen (Sihvo & Lindqvist 1994).

Stakesin LAMA-tutkimuksissa (Heikkilä & Lehto 1992; Heikkilä ym. 1993; Sihvo & Lindqvist 1994; Hänninen, Iivari & Lehto 1995) eriteltiin kuntien tuntoja ja strategioita. Yleisesti kuntien strategiat jaoteltiin meno-, tulo- ja tehokkuusstrategiaksi. Tulostrategiassa kunnat pyrkivät lisäämään tuloja (verojen korotus, lainanotto, maksutulojen lisäys, myynti, vuokraus), menostrategiassa vähentämään menoja yksityistämällä, kilpailuttamalla, vapaaehtoistyötä edistämällä, omia toimintoa tehostamalla ja rationalisoimalla sekä menoja karsimalla (juustohöylällä tai kakkulapiolla). Ensimmäinen reaktio oli juustohöylääminen, mutta siitä siirryttiin saneeraukseen, rationalisointiin ja tehostamiseen.

Vuonna 1993 sekä sosiaalitoimen että terveystoimen menot olivat kääntyneet laskuun. Suurimmat säästöt kohdistuivat henkilöstömenoihin (Sihvo & Lindqvist 1994). Enemmistö kunnista arveli, että palvelujen saatavuus heikkeni, asiakaspalvelu huononi ja asiakkaiden valinnanmahdollisuudet heikkenivät. Kuitenkaan kansalaisten palvelujen ei koettu heikenneen siinä määrin kuin menojen karsinta ja kriisitunnelmat olisivat antaneet odottaa. Puskuri löytyi henkilökunnan venymisestä ja kukkarosta. Muutos näytti nyt olevan jotenkin hallinnassa.

Kunnallisalan kehittämissäätiön ilmapuntarit lamavuosilta ja sen jälkeen (Kansalaismielipide ja kunnat 1992–1998) osoittivat, että kuntajohdon, luottamushenkilöiden ja kuntalaisten näkemykset vaadittavien toimien (saneerauksen) radikaalisuudesta poikkesivat suuresti. Kuntajohto näki yleisesti kovan saneerauksen tarpeelliseksi, luottamusmiehet toimivat välittäjinä johdon ja kansalaisten välillä.

Kriisikunnissa tapahtui käänne sekä taloudenpidossa että palvelujen järjestämisessä. Tutkijat paikantavat näistä kunnista suhteellisen yhtenäisen sopeuttamisen kaavan, jossa kriisin dramatisoinnilla ja kriisitietoisuuden luomisella oli keskeinen sija. (Heikkilä & Rastas 2000.) Keskeinen asema sopeuttamisessa oli virkamiehillä ja konsulteilla. Valtuustoilla tai lautakunnilla oli vain vähän mahdollisuuksia torjua ohjelmia tai toisin päin: luottamushenkilöt antoivat virkamiesten tehdä likaisen työn.

> Havahtuminen ja selviäminen vuosikymmenen alun lamasta on edellyttänyt huomattavasti dramaattisempia tilanneanalyyseja ja sopeutumistoimenpiteitä kuin pelkistä lopputulostasoisista talousluvuista voisi päätellä. (Heikkilä & Rastas 2000, 233)

Laajemmat kuntatutkimukset osoittavat, että sosiaali- ja terveyspalveluihin on tehty leikkauksia riippumatta kunnan taloudellisesta tilasta. Rissanen & Valtonen (1999, 42) nojaten kaikkia kuntia vuosina 1989–1996 koskevaan aineistoon päättelevät, että

> aivan ilmeisesti leikkauksia on tehty sekä huonommin että paremmin menestyneissä kunnissa riippumatta taloudellisesta menestyksestä. Jyrkästi ilmaistuna lama toimi hyvänä poliittisena perusteluna kunnan toimien uudelleensuuntaamisessa. Kuitenkaan laman aikana heikentynyt talous ei ollut näiden muutosten välitön ja välttämätön syy.

Kuntien väliset erot menojen karsinnassa liittyvät kunnan omaan toimintapolitiikkaan, eivät taloudellisten vaikeuksien asteeseen (myös Valtonen 2000).

Kuntien ja valtion konflikti oli lama-ajan raporteissa usein esillä. Kunnissa koettiin yleisesti, että valtio oli antanut kunnille liikaa ja liian nopeasti tehtäviä (Heikkilä 1993). Valtion keskushallinnossa oli "kiusallisen helppo sanoa", että rahoituksen jäädyttämisen tai leikkaamisen ei tarvitse merkitä kansalaisten saamien palvelujen heikkenemistä, koska palvelut voidaan aina järjestää tehokkaammin (Heikkilä ja Lehto 1992, 19). Asetelma on sama edelleenkin. Kuntien välillä on suuria eroja palvelujen tehokkuudessa. Valtion näkökulmasta kaikkien pitäisi olla yhtä tehokkaita kuin tehokkaimpien kuntien. Edelleen kunnat ja valtio osoittelevat toisiaan.

Radikaalia muutosta ei tullutkaan, vai tuliko?

Suomalaisten palvelujen historia on tällä vuosikymmenellä yllättäen katkennut: enemmän palveluja, paremmin koulutettuja työntekijöitä, lisää julkista tukea ei ollutkaan enää toimiva resepti. Yksityistämisen,

omaistamisen ja vapaaehtoistamisen ideologiat ovat hallinneet kansainvälistä keskustelua.. Tehokkuutta on haettu tuottajien kilpailuttamiseста.. (Sipilä 1996a, 18)

1990-luvun alussa hyvinvointivaltiokritiikki kohdistui nimenomaan julkiseen palvelujärjestelmään. 1990-luvun alun tunnelmia voi kuvata vaikkapa Soininvaaran sanoin, kun hän katsoi, että julkisesta palvelujärjestelmästä on tullut "muusta yhteiskunnasta jälkeen jäänyt kankean komentotalouden linnake" (1992, 40) ja että ilmaispalvelujärjestelmän tie oli menossa tukkoon.

Kriisivuosina sosiaali- ja terveydenhuoltoon odotettiin radikaaleja muutoksia, palvelujärjestelmän pluralisoitumista ja yksityistymistä. Tilaaja-tuottajamallilla ja markkinaperusteisilla palveluilla oli näkyviä puolestapuhujia, esimerkiksi Krister Ståhlberg ja Antti Hautamäki. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus asetti 14.1.1994 julkisten hyvinvointipalvelujen markkinaperusteista ohjausta koskevan tutkimus- ja kehittämishankkeen. Lähtökohtana oli, että "julkisen talouden rakenteellinen alijäämä pakottaa arvioimaan ja järjestämään palvelutuotantoa uudella tavalla" (Hyvinvointipalvelut .. 1995, esipuhe).

Tiettyjä siirtymiä kaavailtuun pluralistisempaan suuntaan on tapahtunut. Kunnissa on omaksuttu uusia markkinoita jäljitteleviä ja manageristisia toiminta- ja puhetapoja. Ståhlbergin (1998) vertailussa managerismia ja markkinasuuntautumista esiintyi Suomen kunnissa enemmän kuin Ruotsissa. Suomen kunnat olivat Ruotsin kuntia innokkaampia sekä kilpailuttamaan että tekemään yhteistyötä kolmannen sektorin kanssa. Talouspuhe otettiin käyttöön. "Olemme tuotteistamassa, perusturvan puolella on erilaisia tuotteita yli sata, koulupuolella viisi." (sit. Haverinen 1999, 137)

Kolmas sektori on nostanut profiiliaan, omaishoidon tuki organisoitiin lailla ja yksityiset sosiaalipalvelut yleistyivät. 1990-luvun alussa yksityisiä toimipaikkoja sosiaali-alalla oli reilut 700, vuosikymmenen päätteessä niitä oli lähemmäs 2500 (Tylli 2000). Yleisimpiä ovat asumispalvelut. Myös lastensuojelussa yksityiset yksiköt ovat yleistyneet (Heino 2000, 67). Suurin osa yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajista on järjestöjä tai muita voittoa tavoittelemattomia yhteisöjä, siis pikemmin kolmatta kuin markkinasektoria. Myös pienimuotoinen hoivayrittäjyys yleistyi ja normalisoitui osaksi palvelujärjestelmää (Kovalainen ym. 1996). Määrällisestä kasvusta huolimatta yksityisten palvelujen osuus suurilla palvelualueilla on marginaalinen. Tarjoamistaan päivähoitopalveluista, vanhusten laitospalveluista ja kotipalvelusta kunnat ostavat 6–10 prosenttia (Tylli 2000).[43]

Terveydenhuollossa yksityisen, osittain julkisesti rahoitetun tuotannon osuus supistui viime vuosikymmenellä; terveydenhuolto siis "julkistui", ei yksityistynyt (Lehto & Blomster 2000, 175). Toisaalta palvelumaksuja on korotettu. Palvelumaksujen korottaminen ja palvelujen rajoittaminen on lisännyt ihmisten omaa vastuuta. Oman vastuun lisääntyminen voi hiipiä sisään myös näkymättömästi. Siirryttäessä laitoshoidosta avopalvelujen varaan sekä kustannuksia että hoivaa siirtyy omalle vastuulle (Lehto 1998, 418).

Kaikesta tästä huolimatta palvelujärjestelmään ei tullut odotettuja radikaaleja muutoksia, vaan sopeutuminen tapahtui entisen julkisen järjestelmän pohjalta. Kun yksityistämiselle ei enää ollut poliittisia jarruja, julkisen hyvinvointipalvelujärjestelmän suuri vastustuskyky on sitä merkittävämpää (myös Lehto & Blomster 2000, 175).

Riitta Haverinen (1999) kiteyttää, että kun Isossa-Britanniassa ja Ruotsissa lähdettiin yksityistämään, Suomessa vain laitettiin menoja kuriin. Kun menojen sopeuttaminen oli mahdollista julkisen hallinto- ja palvelujärjestelmän pohjalta, suuremmalle kumoukselle ei ollut tilaa. On uskottavaa, että tapahtunut pluralisoituminen olisi tapahtunut ilman lamaakin tai ollut jopa voimakkaampaa ilman yksityisen kulutuskysynnän ja kuntien pelivaran heikentymistä. Kärjistäen voisi sanoa, että lama pelasti julkispohjaisen palvelujärjestelmän legitimiteetin.

Julkisen järjestelmän säilyminen sinänsä ei vielä kerro siitä, miten kansalaisten palvelutarpeet ovat tyydyttyneet. Järjestelmän sisällä on saattanut tapahtua merkittävää hapertumista, joka puolestaan voi ruokkia yksityistymistä, kun kansalaisten yksityinen ostovoima alkaa palailla.

[43] Juhani Lehto huomauttaa kommenteissaan, että aito yksityistyminen on pieni siivu. Suurempi osa tilastollista yksityistymistä on sellaista, missä kunta perustaa vanhusten palvelutaloyhdistyksen ylläpitämän palvelutalon kunnan oman talon sijaan, koska yhdistys saa RAY:n investointiavustuksen, se maksaa pienempiä sosiaalivakuutusmaksuja ja se on palkkaukseltaan joustavampi. Tätä kai voisi kuvata "hyvinvointisekoitukseksi".

1990-luvun alussa näytti siltä, että juuri palveluvaltio on laman maksaja. Palvelujen suhteellinen osuus sosiaalimenoista supistui, kun työttömyys- ja eläkemenot paisuivat, verotuksen lapsivähennykset siirrettiin lapsilisiin ja päivähoidon tarve väheni. Tällöin ehdittiin jo tehdä diagnooseja siitä, miten Suomessa siirrytään palveluvaltiosta kohti keskieurooppalaista tulonsiirtovaltiota. Itse asiassa lama ei siirtänyt painopistettä palveluista tulonsiirtoihin muuten kuin kasvattamalla työttömyysturvamenoja (Lehto & Blomster 2000).

Sosiaali- ja terveystoimen reaalisissa käyttömenoissa ja henkilöstömäärissä on vuosina 1993–95 notkahduksia, joiden syvyys ja ajoitus vaihtelee sektorilta toiseen. Monella sektorilla on tarvittu kovaa sopeuttamista. Silti kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon käyttömenot nousivat 1990-luvulla kuntien tulokehitystä enemmän. Kokonaisuutena ottaen sosiaali- ja terveystoimen käyttömenot on priorisoitu kuntien sisällä (Lehto & Blomster 2000, 167). Myös Heikkilä ja Rastas (2000) toteavat sosiaali- ja terveyspalvelujen olleen kuntien erityisessä suojeluksessa saneerausten aikana. Kunnat ovat talousvaikeuksissaankin halunneet noudattaa lakeja ja säilyttää peruspalvelut.

Vaikka kunnat näyttävät suojelleen sosiaali-, terveys- ja koulutointa, niin 1990-luku merkitsi suurta muutosta edellisten vuosikymmenten kasvutrendiin. Menoissa ja henkilöstöissä on tapahtunut käänne uudelleen kasvuun, mutta lamaa edeltäneelle kehitysuralle on pitkä matka (Lehto & Blomster 2000, 169).

"Lapset, sairaat ja vanhat" – suppeampaan julkiseen vastuuseen

Lama ja kuntien suurempi autonomia herätti paljon pelkoja vähävaltaisten ja marginaalisten ryhmien puolesta. Pelättiin kuntien käyttävän resurssinsa pikemmin vahvojen ryhmien eduksi. Tämän suuntaista kehitystä onkin tapahtunut. Sosiaali- ja terveysmenojen priorisointi ei tarkoita, etteikö palvelutason heikkenemistä olisi tapahtunut. Nopeat palveluiden rakenteelliset muutokset ovat koetelleet sekä valtakunnallisesti että erityisesti joillakin alueilla mielenterveysongelmaisia, päihdeongelmaisia, pieniä vammaisryhmiä, lastensuojelun ja perheneuvonnan tarvitsijoita (Lehto & Blomster 2000). Päihdepalvelut suuntautuvat päihdeongelmaisten "hyväosaisille", työssäkäyville. Huono-osaisten kuntoutukseen ei panosteta.

Useimmiten esimerkkinä nopeista muutoksista ja tyydyttämättömistä tarpeista esitetään mielenterveysongelmat ja mielenterveyspalvelujen vajeet. Mielenterveyspalvelut olivat 1990-luvulla jonon hännillä (Lehtinen & Taipale 2000). Vuosina 1991–94 psykiatrisen erikoissairaanhoidon resurssit vähenivät yli 40 prosentilla eikä mielenterveyspalvelujen kehitys perustasolla pystynyt kompensoimaan menetyksiä.

Lasten päivähoitoa turvaa laki, mutta muut lasten palvelut (kouluopetus, iltapäiväkerhot, lasten leikkitoiminta, terveystarkastukset, lapsiperheiden kotipalvelu) heikkenivät (myös Salmi ym. 1996). Ryhmäkokoja suurennettiin niin päiväkodeissa kuin kouluiluokissa (Heino 2000, 57). Samanaikaisesti asiantuntijat arvioivat, että lasten ja nuorten psyykkiset ja sosiaaliset ongelmat ovat aikaisempaa vakavampia ja pitkäaikaisempia, hoitaminen vaikeampaa ja palvelujärjestelmässä on aukkoja. Lastensuojelun avohuollon asiakasmäärä on lisääntynyt voimakkaasti (vuonna 1992 23 456 -> vuonna 1998 38 632). Myös sijoitusten määrä on kasvanut. Silti lastensuojelun sosiaalityön asema on heikko verrattuna odotuksiin ja sille määriteltyihin tehtäviin (Heino 2000, 71).

Ehkä surullisin luku Stakesin uusimmassa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsauksessa koskee vanhusten palveluja (Vaarama ym.

2000). Ensinnäkin vanhusten hoivapalvelujen, erityisesti kotiin annettavien palvelujen, kattavuus supistui lamavuosina rajusti. Huolenpidon järjestelmä on muuttunut valikoivaksi. Kodinhoitoa ja kotisairaanhoitoa voivat saada vain huonokuntoisista huonokuntoisimmat. Kodinhoitoavun kattavuus kaikista yli 75-vuotiaista oli vuonna 1988 46,2 prosenttia, vuonna 1998 enää 26,2 prosenttia. Kattavuudeltaan supistuneen kotipalvelun intensiteetti on vähäinen ja vähentynyt. Muut saavat tulla toimeen markkinoiden tai omaisten avulla, ja omaisten vastuu onkin kasvanut.

Vanhusten pitkäaikaisessa laitoshoidossa ja erikoissairaanhoidossa (kuten psykiatrisessa) tapahtui voimakas supistuminen. Ainoa poikkeus on palveluasuminen. Kotipalveluhenkilöstö on lisääntyvästi siirtynyt auttamaan palvelutalojen vanhuksia, ja näin on saatu aikaan kotipalveluhenkilöstön varassa toimiva laitoshoito (Vaarama ym. 2000, 97).

Laitoshoidon sisällä on tapahtumassa eriytymistä. Huonokuntoisimmat vanhukset hoidetaan terveyskeskuksissa ja julkisissa vanhainkodeissa, vähän parempikuntoiset yksityisissä laitoksissa, missä hoidon laatu on parempi. Erityisesti terveyskeskuksissa asumis- ja hoitoympäristö ei vastaa alkeellisiakaan yksityisyyden vaateita. Huoli vanhusten kohtelusta (ihmisarvosta) oli päällekaatuva Stakesin avoimella kansalaiskanavalla, ja samaa huolta toi esille myös kansalaisliike. Vanhustenhoidon taso on monin paikoin laskenut kaiken hyväksyttävyyden alapuolelle (Soininvaara 1999, 21). Jos työntekijät tarttuivat kansalaispuhelimeen, palautteessa kuulsi toivottomuus. Henkilöstö kokee työssään runsaasti uupumusta. Työ on ergonomisesti ja henkisesti raskasta, pirstaleista ja kiireistä. Koulutetut työntekijät myös kokevat, että työ ei ole riittävän haasteellista (Vaarama ym. 2000, 87).

Palvelurakennemuutoksen edellyttämä voimavarojen siirto laitoshoidosta avopalveluihin ei ole toteutunut. Väestön ikääntymisestä ja kustannusten kasvusta huolimatta vanhusten hoivapalvelujen kustannukset ovat reaalisesti vuoden 1992 tasoa alempana (Vaarama ym. 2000, 92). Ikääntyneiden arkielämää tukevat hoivapalvelut ovat kaventuneet ja muuttumassa sairaanhoidon tukipalveluksi. Hoivasta kasvava osa siirtyy omaisten ja markkinaehtoisten palvelujen varaan. Vähemmän professionaaliset hoivapalvelut ovat joutuneet sopeutumaan talouskriisin paineisin mahdollistaaksen akuuttisairaanhoidon ja lasten päivähoidon kasvun. Kysymys ei ilmeisesti ole vain laman aikaisesta notkahduksesta vaan muutoksesta kohti aikaisempaa suppeampaa julkista hoivavastuuta vanhusväestön määrän kasvaessa (Lehto ja Blomster 2000, 173). 1990-luku nostikin esiin uuden huono-osaisuuden uhan, hoivatta jäämisen (Rauhala 2000, 72).

Terveydenhuollon kustannuksia kansalaisille itselleen

Kustannusten kontrolli on terveydenhuollon ydinkysymyksiä oli lama tai ei. Apua kustannusten kontrolliin on eri maissa etsitty markkinaohjauksen sovellutuksista. Myös Suomessa esitettiin laman aikana radikaaleja muutosehdotuksia terveydenhuoltoon, sekä tilaaja-tuottajamallia olemassaolevan verorahoitusmallin puitteissa että siirtymistä sairausvakuutuksen kautta rahoitettuihin terveyspalveluihin, vaikka sairausvakuutuksen kautta rahoitettu Yhdysvaltojen terveydenhuoltojärjestelmä vaikeasti kontrolloitavine kustannuksineen on mallin kehno mannekiini.

Myös OECD laati raportin Suomen terveydenhuollosta (OECD Economic Surveys 1998). Sen kuva Suomen terveydenhuollosta oli monin osin myönteinen,[44] vaikka ongelmia paikannettiinkin esimerkiksi hinnoittelukäytännöissä, koordinaatiossa ja johtamisessa. Ehdotukset (esimerkiksi sairaanhoitopiirien aseman muuttaminen tuottajista kuntien ostajaorganisaatioksi, sairaalalääkäreiden palkkauksen kehittäminen niin, että he työskentelisivät iltaisin omissa sairaaloissa yksityisvastaanoton sijasta) koskivat järjestelmän reformointia entisissä pääraameissa.

Ulkomaisiin kokemuksiin perehtyivät myös STM:n selvityshenkilöt. Raportissa (ref. Sosiaalivakuutus 1998, 2, 20–21) pääteltiin, että kilpailu ja markkinaohjaus eivät tee terveydenhuollosta toimivampaa ja tehokkaampaa. Kustannukset, erityisesti hallintomenot pyrkivät nousemaan, ja kilpailuttaminen on johtanut myös laadun heikkenemiseen ja kansalaisten yhdenvertaisuuden kärsimiseen erityisesti Uudessa-Seelannissa.

[44] "Suomen terveydenhuoltojärjestelmällä, sen varustetasolla ja henkilökunnan pätevyydellä, on loistava kansainvälinen maine, aina siinä määrin että se edustaa globaalia parasta käytäntöä" (OECD Economic Surveys 1998, 91).

Selvitysmiesten mukaan uudistuksia kokeilleet maat ovat luopumassa markkinaohjauksesta ja etsivät uusia ratkaisuja sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöstä. Stakesin tutkijat Koivusalo ja Ollila (1998) esittävät selvityshenkilöiden kanssa samanlaisen johtopäätöksen: kansanterveysjärjestelmät/julkiset palvelujärjestelmät ovat tehokkaimpia kontrolloimaan kustannuksia.

Radikaalin yksityistämisen vaatimus nousi asialistoille, mutta ei saanut riittävää tukea. Sen sijaan kuntien ja erikoissairaanhoidon sairaanhoitopiirien välisiä suhteita muotoiltiin uudelleen. Vuoden 1993 valtionosuusuudistuksessa resurssit ohjattiin kunnille, jotka toimivat kansanterveystyön tuottajina ja erikoissairaanhoidon ostajina.

Julkista kustannuspainetta on rajoitettu ja menoja leikattu. Terveysmenojen kasvu taittui 1992, ja sitä seurasi notkahdus 1993–94. Eri mekanismien kautta kustannuksia siirrettiin käyttäjille: palvelumaksuja nostettiin, terveyskeskusmaksut otettiin käyttöön, sairaanhoitovakuutuksen (lääkkeiden, tutkimusten ja hoitojen) omavastuuosuuksia nostettiin ja korvausprosentteja laskettiin lukuisia kertoja vuosina 1990–1996 (Kosunen 1997 b, 67–68). Maksujen lisääminen ei ainoastaan siirrä kustannuksia kotitalouksille vaan voi supistaa terveyspalvelujen käyttöä ja siten kokonaismenoja.

Palvelut myös tehostuivat. Esimerkiksi terveyskeskusten käyttömenot vuosina 1991–96 supistuivat 14 prosenttia ja samanaikaisesti hoitopäivät lisääntyivät 14 prosenttia ja hoitojaksot 42 prosenttia (jälkimmäinen selittyy osin hoitojaksojen lyhenemisellä). Potilaat kotiutettiin nopeammin ja näin siirrettiin osa hoidosta potilalle itselleen. Vuonna 1996 terveyskeskusten kiinteähintaiset käyttömenot olivat viidenneksen pienemmät kuin 1991 ja samalla "suoritteet" lisääntyivät (Järviö 1998, 107–108). Akuutin hoidon suoritteet ja potilasmäärä ovat lisääntyneet rajusti (Lehto 2000). Sen sijaan hoiva ja perushoito siirrettiin pois sairaaloista sosiaalipalveluille ja kansalaisille itselleen.

1980-luvulla terveydenhuoltomenojen osuus kansantuotteesta kohosi 6,5 prosentista 7,5 prosenttiin ja julkisen rahoituksen osuus terveydenhuollon kokonaiskustannuksista hieman kohosi niin, että sen osuus vuonna 1990 oli 80,9 prosenttia. Vuoteen 1994 mennessä osuus oli pudonnut 74,8 prosenttiin, ja kotitalouksien osuus noussut 15,6 prosenttia 21,1 prosenttiin (loppu rahoitus tulee yksityisestä vakuutuksesta, työnantajilta ja sosiaalihuollosta) (OECD Economic Survey 1998, 87).

Ehkä oli niin, että terveydenhuollossa ei ollut tilaa suuremmalle reformille, kun kustannuksia pystyttiin kontrolloimaan vanhoinkin rakentein tai julkista järjestelmää korjailemalla. Kustannuksia hillitsevä politiikka oli niin tehokasta, että vuonna 1998 terveydenhuoltomenojen osuus kansantuotteesta (6,9 prosenttia) oli samaa tasoa kuin vuonna 1980. Se oli selkeästi matalampi kuin EU- tai OECD-maiden keskiarvo (molemmat noin 8 prosenttia). Vuonna 1997 terveydenhuoltomenojen kansantuoteosuuksissa Suomen takana ovat Luxemburg, Iso-Britannia ja Irlanti (*Talouden rakenteet 2000*, 147).

Äskeinen WHO:n arvio, missä Suomi terveydenhuollon tehokkuudessa sijoittui maailmanlaajuisessa vertailussa 31. sijalle, oli jonkinlainen shokki suomalaisille, jotka vast'ikään edustivat *best practice* (OECD:n raportissa). Keskeisen syy huonoon sijoitukseen oli kansanterveyden tila, miesten ylikuolleisuus ja sosioekonomististen väestöryhmien suuret ja kasvavat terveys- ja kuolleisuuserot (Lehto 2000). Nämä eivät kuitenkaan ole hyviä terveyspalvelujen mittareita, vaikka voivat olla hyviä suomalaisen elämäntason ja tasa-arvon mittareita. Terveys muodostuu suurelta osin terveyspalveluista riippumatta.

Käänteen merkit

Notkahdus vai käänne? Laman vaikutusta vai jo aikaisemmin suunniteltuja muutoksia? Monet palvelujen saatavuutta ja käyttöä, henkilöstömäärää tai suoritteita kuvaavat tilastot kertovat "maltillisista trendeistä" (Simpura 2000), kenttäaineistot antavat synkemmän kuvan. Simpura korostaa, että tutkimusten kohteena on palvelujärjestelmä sellaisena kuin se näyttäytyy hallinnollisten, poliittisten ja tilastollisten tietolähteiden avulla. Ihmisten kokemuksille lamasta ei aineistoissa ole paljon sijaa.

> 1990-luvun talouslama näyttää sosiaali- ja terveyspalveluissa *kevyehköltä notkahdukselta*, joka myös taittoi pitkään jatkuneen kasvun, mutta ei sysännyt järjestelmää sen paremmin laadullisesti kuin määrällisestikään radikaalisti uusille urille. Pieni käänne siis havaittiin, mutta suurta

käännettä ei lamasta seurannut. On kuitenkin jo merkkejä siitä, että palvelujärjestelmän kasvupaineet ovat uudelleen viriämässä tilanteessa, jossa järjestelmän joustovarat ovat aikaisempaa pienemmät.. *Lama toimi jo ennen lamaa tavoitteeksi asetetun käänteen poliittisena perusteluna ja tavattoman hyvänä sellaisena.* (Simpura 2000, kursivointi RJ.)

Lama ja kuntien yleiset talousvaikeudet tekivät mahdolliseksi toteuttaa sellaisen äkkijarrutuksen ja oman vastuun lisäämisen, mitä päättäjät olivat tavoitelleet jo ennen lamaa. Lama näyttää siirtäneen kunnat uudenlaiseen – tai palauttaneen 1950-lukulaiseen – taloudenpitoon. Kansliapäällikkö Markku Lehto (Helsingin Sanomat 25.7. 2000) puhuu laman tai säästämisvaiheen "jäämisestä päälle":

> Lama oli kai niin traumaattinen shokkihoito, että säästämisvaihe jäi päälle niissäkin kunnissa, missä selvästi olisi kunnallistaloudellisesti varaa palvelujen tasoa parantaa.

Mitä laman "päällejääminen" oikein on? Lamanaikaisen opetussuunnitelman tehokkuutta ja varautumista uusien shokkien varalle? Uusien mentaalisten mallien oppimista tai paluuta säästeliään kunnan malliin? Säästävään politiikkaan houkuttelevien ohjausjärjestelmien toimintaa liiankin tehokkaasti? Julkisen vastuun sosiaali-ideologian väistymistä? Kaikkea tätä, oletan. Kun palvelujen laajentaminen kunnissa kuitenkin nojasi paljolti valtion "houkutuksiin", näitä kannustimia ei enää ole.

Kysyessään romahtiko terveyden- ja vanhustenhuoltojärjestelmämme 1990-luvulla Juhani Lehto (2000) arvelee asioiden olevan nyt likimain "yhtä hyvin tai yhtä huonosti kuin reilut 10 vuotta aiemmin". 1980-luvun lopussakin oli jonoja, potilaita palloteltiin paikasta toiseen, asiakkaiden huonosta kohtelussa vanhustenhuollossa, mielisairaanhoidossa ja lasten psykososiaalisissa ongelmissa raportoitiin silloinkin. Laman ruokkima kriisitietoisuus saattoi leikata palveluodotuksia. Samalla suomalaiset kuitenkin keskiluokkaistuivat vauhdilla, jonka on pakko näkyä palveluihin kohdistuvissa odotuksissa ja vaatimuksissa. Jorma Sipilä ja Anneli Anttonen ovat todenneet, että keskiluokan ei voi odottaa kiistelevän vanhainkotien ja terveyskeskusten kanssa siitä, miten usein heidän vanhemmilleen vaihdetaan vaippoja. He hakevat muita vaihtoehtoja.

> Julkisen sektorin ihmiset ovat nääntyneet. Nämä keskimäärin 43-vuotiaat naiset ovat jaksaneet vain, koska he ovat uskoneet säästöjen loppuvan joskus. Mutta teki mitä teki, potilasjono ei lopu vaan jatkuu liinavaatevarastoon. (Juha Siltala, *Sosiaali- ja terveysviesti* 2000, 3)

Kielteisin kuva 1990-luvusta piirtyy henkilöstöjen kokemana. Sosiaali-ja terveysalan kuntatyöllisyys oli huipussaan 1991 (214 690) ja matalimmillaan kaksi vuotta myöhemmin (1993 201 614). Notkahduksen jälkeen on palattu lievälle kasvuralle (1998 219 338) (Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma 2000–2003 1999, 47). Toisaalta myös koulutus alalle on voimakasta. Aloilla on myös paljon työttömyyttä ja sijaisuuksien ja muiden pätkätöiden varassa 1990-luvun sinnitelleitä ulkokehäläisiä.

Laman aikaisissa sosiaali- ja terveyspalvelujen arvioissa todettiin, että palvelujen taso säilytettiin ottamalla se työntekijöiden "selkänahasta".

> Talouskriisin aikana sosiaali- ja terveydenhuollon työmarkkinatilanne muuttui radikaalisti. Työntekijöiden neuvotteluasema, vahvimpia ammattikuntia ehkä lukuun ottamatta, heikkeni merkittävästi, kun siirryttiin koulutetun työvoiman pulasta työvoiman ylitarjontaan. Tämä tilanne, yhdessä työmäärän lisääntymisen, työtehtävien nopean muuttumisen ja epävarmuuden lisääntymisen kanssa on mitä ilmeisimmin merkinnyt useiden työntekijäryhmien rasituksen ja uupumisen olennaista lisääntymistä. Voidaan myös kysyä, onko työntekijöiden neuvotteluaseman heikentyminen johtanut myös ilmapiiriä heikentävien käskyvaltaisten johtamismallien yleistymiseen palvelujärjestelmän sisällä. (Lehto & Blomster 2000, 182.)

Useimmat aineistot tukevat tätä käsitystä. Päinvastainen näyttö tulee Työterveyslaitoksen työuupumustutkimuksesta, missä sosiaali- ja terveyspalvelut pärjäävät hyvin (Kalimo & Toppinen 1997, 26–27). Erityisen vähän sosiaali- ja terveystyössä on kyynistymistä; suojelisiko oman työn mielekkyys ainakin joiltain uupumisoireilta? Sen sijaan Tilastokeskuksen työolotutkimus paikantaa yleisimmän kiireen opetus- ja terveydenhuoltoalan työhön (Lehto 1999). Kun 1970-luvulla vielä eniten kiirettä ja työpainetta kokivat teollisuustyötä tekevät naiset, 1990-luvulla se siirtyi koulutetuille naisille hoito- ja opetustyöhön. 1990-luvulla kunnat siirtyi-

vät kyseenalaiseen johtoasemaan työpainetilastoissa (Lehto 1999; Ylöstalo 1999; Vahtera ym. 1999). Julkinen sektori siirtyi kärkeen paitsi työpaineessa myös työn epävarmuuden kokemisessa (Happonen 1999, 443–444). Edellisinä vuosikymmeninä työn epävarmuus oli nimenomaan teollisuuden ja siten miesten ilmiö; 1990-luvulla se siirtyi julkiselle sektorille, naisille ja erityisesti julkisen sektorin määaikaisiin työsuhteisiin.

Tällä kehityksellä on ollut huomattavan kielteinen vaikutus työntekijöiden terveyteen. Seurantatutkimukset ovat osoittaneet suurten henkilöstösupistusten olevan terveysriski. Organisaatioiden vaikutus terveyteen on samaa suuruusluokkaa kuin tupakoinnin, ylipainon ja liikunnallisen passiivisuuden kaltaisten riskitekijöiden (Vahtera ym. 1999).

Huolenpidon etiikka

Yksi julkisen sektorin oikeuttaja on ollut sille ominainen markkinoista poikkeava eetos, erityinen etiikka tai hyve. Tällaisia erityisiä eettisiä vaatimuksia on kehitelty monesta suunnasta, kuten virkamiesetiikkana, professioiden etiikkana, hoivateoriassa ja julkisen sektorin teoriassa. Näitä yhdistää ajatus markkinoista olennaisesta eroavista eettisistä periaatteista.

Antti Kivivuori (1993) ehdotti virkamiesetiikaksi sellaisia kuin ihmisarvo, yhdenvertaisuus ja yhteisvastuu. "Virkamiehen on aina haettava menettelytapaa, joka kunnioittaa ihmisarvoa, pitää ihmisiä samanarvoisina ja tukee heikompaa". Professioihin on liitetty ammattikunnan oma asiakasta kunnioittava eettinen koodisto (Konttinen 1989). Huolenpito/hoiva on paitsi toisista riippuvien, avuttomien elämän ylläpitoa myös erityinen feministinen eettinen periaate (Julkunen 1992a; Clement 1996); se on sekä jokapäiväistä toimintaa että moraalinen kehys (Sevenhuijsen 2000).

Vaikka hoivan realiteetteja ei pidä romatisoida, jokin sellainen toimintatapa on pitänyt yllä elämää ja yhteisöjä vuosisadasta toiseen. Riippuvuudesta on tullut ruma sana (Bauman 1998, 89). Feministisen hoivaetiikan yksi tehtävä on muistuttaa riippuvuuden väistämättömyydestä – arvostella autonomisen, riippumattoman ja omavaraisen yksilön maailmankuvaa.

Mitä 1990-luku uusine hallintopolitiikkoineen on tehnyt virkamiesten toimintaetiikalle ja vielä erikseen hyvinvointipalvelujen ammattilaisille?

Julkista sektoria on määritelty uudestaan markkinoiden sanastojen, merkitysjärjestelmien ja niiden avaamien identiteettien avulla. Julkista sektoria muokanneet opit ovat markkinasektorilta modifioituja miesten oppeja.[45] Vähintääkin tämä on synnyttänyt jännitteitä vanhojen ja uusien ajatuskehysten välillä.

Isossa-Britanniassa, missä markkinamurros julkisessa sektorissa alkoi aikaisemmin, on ainakin paljon keskustelua julkisten palvelujen ja uuden hallintopolitiikan jännitteisestä suhteesta. Nikolas Rose (1998; 1999) analysoi uutta tulosohjattujen julkisten organisaatioiden luonnetta, missä organisatorisen kehyksen luovat tulosyksiköt omine budjetteineen ja keskinäisine neuvotteluineen ja kilpailuineen, tilivelvollisuus, suoritteet ja tulokset, tulospalkkaus, budjettikurin eetos, arviointi ja auditointi. Uusi läpinäkyvyyden ja laskemisen ilmapiiri, jossa "pään täyttävät" tulot, menot, budjetit, tulokset, laadunvarmennus syrjäyttää vanhaa ammatillista ilmapiiriä ja virkamieseetosta. Ammatillisesta harkinnasta siirrytään yhä monimutkaisempaan tulos-, palvelu- ja laatusopimusten verkkoon. Miten tämä uusi kehys on sovitettavissa yhteen ammatillis-hoivaavan orientaation kanssa?

Takaisinotto?

Hyvinvointivaltion eri alueiden kohtalot eriytyvät. Vastustuskyky jäädyttämistä vastaan vaihtelee, samoin poliittinen paine palvelujen laajentamiseen ja tason nostamiseen. Mutta mahdollista saattaa olla joillakin alueilla myös takaisinotto seuraavassa mielessä:

> "(E)nsin jokin on on ylellisyyttä, sitten tavanomaisuutta, sitten välttämättömyyttä, jolloin yhteiskunnan toimenpiteet alkavat", totesi Jouko Siipi (--) asuntojen tasoa käsitellessään. Monitulkintaisesta ideologisesta taustastaan huolimatta Jouko Siipi oli optimisti ja evolutionisti, joka arvioi 'Ryysyrannan' jääneen pysyvästi taakse. Hän saattaisi hämmästyä, jos kohtaisi vuonna 2000 sosiaalipolitiikan tutkijan, joka kriittisen itse-

[45] Kirjaimellisesti julkisen sektorin ylin virkamiesjohto on Suomessa miesten käsissä. Ministeriöiden osastopäälliköistä ja ylijohtajista on miehiä 97 prosenttia (Helsingin Sanomat 18.10.2000).

> kunnioituksen säilyttääkseen joutuu hypoteettisesti esittämään, että sosiaalipolitiikassa on tullut mahdolliseksi sekin suunta, että se, mikä äsken oli välttämättömyyttä, muuttui tavanomaiseksi tullakseen kohta ylellisyydeksi. Hoivapolitiikkaa koskevissa keskusteluissa on kenties jo lieviä signaaleja sellaisesta sosiaalipolitiikan logiikasta, jota emme ennestään tunne. (Rauhala 2000, 72–73)

Hoiva on yksi haavoittuva alue sosiaaliturvan karsinnoissa. Perinteisimpien köyhyysriskien rinnalla esille on noussut uusi, hoivatta jäämisen riski (Rauhala 2000; myös Anttonen & Sipilä 2000, 141–146). Saman riskin on tunnistanut ruotsalaista hyvinvointipolitiikkaa arvioiva komitea (*Välfärd vid vägskäl* 2000). Kun vanhus- ja vammaispalveluja on kohdennettu eniten tarvitseville, osa on joutunut turvautumaan omaisten apuun ja yksityisiin palveluihin. Komitea myös katsoo, että opetus-, hoito- ja hoivatyötä tekevien naisten työolot ovat heikentyneet. Hoivakriisin keskeinen mekanismi voi olla hoidon ammattilaisten kokema työn raskaus.

Toinen ilmeinen haavoittuva ja takaisinotettava saattaa olla marginaaliryhmiin kohdistuvan sosiaalityön ja palvelujen luonne. Lehto & Blomster (2000) kysyvät, oliko kausi 1970-luvun alkupuolelta 1980-luvun loppupuolelle, jolloin hyvinvointivaltion yleisiä humanistisia periaatteita pyrittiin soveltamaan myös marginaaliryhmiin, vain väliaikaiseksi jäävä jakso, ja merkitsikö 1990-luku käännettä takaisin kovempaan kontrollipolitiikkaan? Tuen oletukselleen he hakevat Olavi Kaukosen (2000) päihdepalveluja koskevasta tutkimuksesta. Päätelmää tukevat myös diskurssimuutokset. Simpura & Tigerstedt (1999, 431) päättelevät, että "järjestys tunkeutuu esiin ajankohtaisena kysymyksenä monelle keskenään erityyppiselle sosiaaliselle ongelmalle".

SUOMEN MALLIIN

Suomalaista yhteiskuntaa transformoitiin 1980-luvun lopulla ja 1990-luvulla teollisuusmaille yleisen kaavan mukaisesti. Yhteiskuntapolitiikka suunnattiin 1990-luvulla merkittävästi avoimen maailman ehtoihin, sen (uus)liberalistisen uuskonstitutionalismin ja regiimikilpailun[46] pelisääntöihin. Näin on tuotettu rakenteellinen siirtymä suppeamman julkisen sektorin yhteiskuntaan, toteutettu Länsi-Euroopan suurimmat "normaaliolojen" julkisen talouden säästöt,[47] 1960–80-lukujen trendit on katkaistu, näiden vuosikymmenten ajatusmalleja on poisopittu ja -opetettu ja sosiaaliturvainstituutioita on uudelleenmuotoiltu. Lamalla ja sen oikeuttamalla yhteiskuntapolitiikan uudelleensuuntaamisella on ollut olennainen rooli tässä prosessissa.

Uudelle kasvu-uralle

Teollisuuden ja viennin kilpailukyky

Suomen talous on avautunut ja kansainvälistynyt erittäin nopeasti, varsinkin 1990-luvulla. Kun sitä edeltänyt toinen suuri murros päättyi 1980-luvulla viennin ja teollisuustuotannon romahtamiseen, kolmas murros

[46] Regiimikilpailulla tarkoitan sitä, että erilaiset modernin yhteiskunnan regiimit (tyypit, mallit, kehitys- ja hallintatavat) joutuvat kilpailemaan pääomista, yrityksistä ja työpaikoista ja sitä kautta regiimin eloonjäämiskyvystä. Esping-Andersenin (1990) klassisen erottelun mukaan näitä regiimejä on kolme, liberaali, sosiaalidemokraattinen ja konservatiivis-korporatistinen.

[47] Mielelläni väittäisin, että ne ovat länsimaiden suurimmat. Minulla ei kuitenkaan ole sellaisia tietoja, että voisin verrata Uuden-Seelannin julkisen sektorin karsintaa suomalaiseen. Suomen ja Uuden-Seelannin vertailu olisi vaikea myös siksi, että Uudessa-Seelannissa myös yritystoiminta oli ennen talousreformia poikkeuksellisessa mitassa julkista. Kauton (2000) vertailussa Suomi ja Ruotsi tekivät 1990-luvulla samansuuruiset leikkaukset julkisen sektorin menoihin, mutta Suomi on jatkanut budjettien jäädytystä leikkauspolitiikan jälkeenkin.

on ne syvän laman jälkeen pelastanut. Teollisuuden tuottavuus on kasvanut kansainvälisesti katsoen nopeasti, ja vientiteollisuuden kova kilpailukyky näkyy sen bruttokansantuoteosuuden nopeana kasvuna. Suomi on 1990-luvulla uusteollistunut ja lisäksi vielä siten, että teollinen perusta on monipuolistunut. Kiitos tästä kuuluu varsinkin elektroniikkateollisuudelle, mutta myös muut talouden kehitysblokit ovat vahvistumassa..

Väyrynen ym. (1999, 33) jatkavat kuvaamalla talouden kansainvälistymistä, suoria sijoituksia Suomesta pois ja ensimmäisten todella globaalien suomalaisyritysten syntyä, pörssin kansainvälistymistä ja yritysten fuusioita, siis kaiken kaikkiaan suomalaisyritysten nopeaa tarttumista globaaliin talouteen.

1990-luvun murros (ja politiikka) on pelastanut "viennin ja teollisuustuotannon". Viennin osuus kansantuotteesta on noussut vuosien 1986–91 14–17 prosentista vuosien 1996–98 31–39 prosenttiin (*Indicators of the Finnish Society* 1999, 7). Kauppatase on voimakkaasti ylijäämäinen. Työn tuottavuuden kasvu on vuodesta 1991 lähtien ollut ennätysmäistä (*Indicators of the Finnish Society* 1999, 21). Lama trimmasi Suomen talouden, tuhosi vanhoja tehottomia rakenteita (vrt. Pohjola 1996) ja eliminoi "löysiä" toimipaikkoja (Sauramo 1999, 21).

Työn ja pääoman välinen tulonjako on käännetty pääomatulojen hyväksi. Vuodesta 1951 vuoteen 1991 palkkojen ja työnantajien sosiaalivakuutusmaksujen kansantuoteosuuden trendi oli nouseva. 1990-luvun kehitys on ollut aikaisemmasta poikkeava. Vuoteen 1998 mennessä palkkatulojen osuus oli pudonnut 54 prosenttiin. Niin matalalla tasolla se oli ollut 1950-luvulla, "teollisuuden kultaisina aikoina" (Sauramo 1999, 19–21).

Palkkatulon jäätymistä edisti ensin vuoden 1991 devalvaatio ja markan arvon aleneminen, sitten suurtyöttömyys ja nyt globaalin talouden ja rahaliiton realiteetit. Vapaiden pääomaliikkeiden EMU-talous painostaa maltillisiin palkankorotuksiin ja esittää uhkana työllisyyden heikkeneminen. Laman pakottama korjausliike paransi ilmeisesti yritysten reaalista kilpailukykyä, mutta teollisuuden hintakilpailukykyä kohensi myös vuoden 1991 devalvaatio, sen jälkeinen markan kellutus, kurssi, jolla markka kytkettiin ensin ERM:iin ja sitten euroon, ja nyt viimeksi euron hinnan lasku. Ne paransivat vientiyritysten kilpailukyvyn tasolle, "josta vientiyrityksissä tuskin uskallettiin edes haaveilla 1980-luvulla" (Sauramo 1999, 20).

Pekka Kosonen (1987; 1998) on kuvannut Suomen syvään juurtunutta mallia hegemoniseksi porvarilliseksi toimintatavaksi. Sen ykkösprioriteetti on omien vientiyritysten (mitä ne sitten globaalissa maailmassa ovatkaan!) kilpailukyky. Aivan ilmeisesti Suomi oli skandinavisoituessaan etääntynyt tästä toimintatavasta. Lama oli korjausliike tässä suhteessa; se palautti vanhan poliittisen talouden. Myös poliittisella taloudella ja sen valtasuhteilla on jatkuvuutensa ja polkuriippuvuutensa, ei vain tai pääasiassa hyvinvointivaltion instituutioilla (Kitschelt ym. 1999).

Makrotaloudellisten suureiden tasapaino

1990-luvun murros pelasti teollisuuden ja kilpailukyvyn ohessa myös makrotaloudellisten suureiden (tekstuaalisen) todellisuuden: talouskasvun, vaihtotaseen, julkisen talouden tasapainon, pienemmässä määrin myös työllisyyden.

Makrotalouden häiriöistä laman aikaisessa julkisuuspelissä suurimmaksi ongelmaksi nostettiin valtion "hallitsematon" velkaantuminen. Julkinen talous – myös valtiontalous erikseen – on nyt ylijäämäinen ja valtion velkaa on lyhennetty suunniteltua enemmän.[48] Suomen arvioidaan olevan ainoa euromaa, joka pysyy vakausohjelmassa asetetussa julkisen ali/ylijäämän tavoitteessa (Sovala 2000). Vuoden 2001 julkisen talouden tunnusluvut ovat Suomessa euroalueen parhaat. Julkisen velan kansantuoteosuus on laskemassa 41 prosenttiin ja valtion velan 43,6 prosenttiin (VM suhdannekatsaus 1.3.2001).

Kasvukeskeisellä yhteiskuntapolitiikalla ja korkeilla kasvuluvuilla on etunsa. Laskelmina esiintyvä todellisuus saadaan hallintaan. BKT:n hyvä kasvu, paitsi että se antaa lisää resursseja kansakunnalle, korjaa monia tunnuslukuja tavalla, johon on oltava tyytyväinen. Julkisen velan, julkisten menojen sekä sosiaali- ja terveydenhuoltomenojen kansantuoteosuu-

[48] Suomalaisten ei anneta olla tyytyväisiä tähänkään. Valtiovarainministeri ja virkamiehet muistuttavat, että valtiontalouden tasapaino tai ylijäämä juontuvat satunnaisiin tuloihin, valtion omaisuuden myyntiin tai sellaiseen optiotulojen aiheuttamaan verojen kasvuun, jota ei voi pitää pysyvänä. Valtion menoja ei voi virittää satunnaiserien tuomalle tasolle.

det asettuvat tasolle, jonka odottaisi vaimentavan syytökset liian kalliista julkisesta sektorista tai sosiaaliturvasta. Näin on käynytkin. EU-keskiarvon alapuolelle painuneisiin sosiaali- ja terveysmenojen kansantuoteosuuksiin vedotaan yhä useammin vaadittaessa lisää rahaa sosiaalipolitiikkaan.

Yhteiskuntapolitiikan viritys

Suomalaista yhteiskuntapolitiikkaa reivattiin 1990-luvulla yrityksille suopeaksi ja kasvua tukevaksi. Valtiovarainministeriö toteutti pari vuotta sitten arvion Suomen kilpailukyvystä ja sen kehittämisen lähtökohdista (Suomi taloudellisena toimintaympäristönä 1998). Raportti toteaa Suomella olevan monia vahvuuksia. Kilpailukyvyn vahvuudet ovat pääosin tulosta "Suomen omista panostuksista ja omasta aktiivisuudesta" (1998, 2). Seuraava katkelma tiivistää valtion yritystoiminnalle luomia edellytyksiä.

> Suomen vahvuuksiin on luettava ennen muuta moderni teknologiaympäristö, tasokas ja käyttäjälleen edullinen viestinnän infrastruktuuri, kilpailukykyinen yritys- ja pääomaverotus sekä nuorten ikäluokkien hyvä koulutustaso. Myös kansantalouden suotuisat kasvuedellytykset, kansalaisten hyvä perusturvallisuus sekä oikeusvaltion periaatteiden toteutuminen ovat piirteitä, jotka painavat kilpailukykyvertailussa. Yritysten toimintavapaudet ovat lisääntyneet Suomessa viimeisten 10 vuoden aikana tuntuvasti. (Suomi taloudellisena toimintaympäristönä 1998, 2.)

Suomen sijoittuminen kansainvälisissä kilpailukykyvertailussa on viime vuosina ollut korkealla. World Economic Forumin vertailun mukaan Suomen kilpailukyky on maailman paras (Helsingin Sanomat 8.9.2000). Hyvä sijoitus kertoo nykyisten yritysten kyvystä kilpailla maailmanmarkkinoilla ja yleisestä talousympäristöstä kuten hallituksen talouspolitiikasta, infrastruktuurista ja ammattitaidosta. World Economic Forumin mukaan nimenomaan Suomen talousympäristö on maailman paras. Sen sijaan tulevaa kilpailukykyä ei pidetä enää niin hyvänä (sijoitus kuudes).

Suomi on valinnut osaamisstrategian, panostukset koulutukseen, tutkimukseen ja kehitykseen sekä viestinnän struktuureihin. (Väyrynen ym.

1999.) Samaten Suomi on omaksunut uuden talouspoliittisen linjan. Globaaleissa oloissa hallitusten odotetaan pyrkivän alhaiseen inflaatioon, vakaaseen valuuttaan ja tasapainoiseen julkiseen budjettiin. Löysää rahapolitiikkaa, devalvaatioita ja valtion velkaantumista keinoina ratkoa talouden ongelmia ei enää hyväksytä. Veroasteen lasku on sinänsä hyvä tavoite, mutta globaalissa taloudessa valtiontalouden tasapaino ja talouden vakaus asettuvat tavoitteina edelle. Tässä mielessä kansainvälinen pääoma on konservatiivista. (Väyrynen ym. 1999, 185.)

Suomen ongelmina pidetään (VM; Väyrynen ym. 1999, 107) korkeaa veroastetta, vanhempien ikäluokkien heikohkoa koulutustasoa, vanhempien ikäluokkien "työpanoksen alhaista käyttöastetta", korkeaa työttömyyttä tai työmarkkinoiden toimivuuden puutteita. Vaikka pääoma- ja yritysverotus on "kilpailukykyinen" (VM) tai "sangen alhainen ja yksinkertainen" (Väyrynen ym.), korkea kokonaisveroaste ja työhön kohdistuva verotus esitetään ongelmaksi, joka osaltaan on vastuussa työttömyyden säilymisestä. Työhön kohdistuva verotus jarruttaa yksityisten palvelujen kasvua.

Transformoiva valtio

Suomen valtion toimintatapaa voi valottaa Linda Weissin (1998) analyysilla valtioiden erilaisista strategioista ja toimintakykyisyydestä. Hän erottaa transformoivan ja ekstraktiivisen[49] suuntautumisen ja toimintakyvyn. Edellinen tarkoittaa valtion kykyä koordinoida teknologista ja teollista muutosta ja sopeutumista kansainvälistyvään talouteen. Weissin teesi on, että valtion kyky tällaiseen kotimaiseen transformoivaan strategiaan tarjoaa keskeisen kilpailuedun avoimessa taloudessa. Ekstraktiivinen kyvykkyys viittaa valtion kykyyn koota maan taloudesta julkisia tuloja ja käyttää niitä hyvinvointivaltiollisiin ja uudelleenjakaviin tarkoituksiin. Weiss käyttää Ruotsia esimerkkiä maasta, missä valtion ekstraktiivinen kyky on vahva, mutta transformoiva heikompi.

[49] En keksi miten englanninkielisen sanan *extract* (vetää pois, ottaa, imeä, poimia) voisi suomentaa. Otan siis tässä yhteydessä *transformoivan* rinnalle käyttöön vielä hirveämmän anglosaksismin, *ekstraktiivisen*.

Transformoiva toimintakapasiteetti nojaa valtion katalyyttiseen rooliin, kansallisiin strategioihin sekä kotimaisiin linkkeihin ja verkostoihin. Tällainen kyvykkyys ei välttämättä katoa avoimessa taloudessa. Mutta mitä kehittyneempi teknologinen taso on, sen tärkeämmäksi sopeutumiselle tulevat linkit valtion elinkeinopoliittisen byrokratian ja teollisuuden välillä. Innovatiivinen ja uudelleenjakava kyvykkyys eivät välttämättä liity yhteen, mutta eivät välttämättä sulje toisiaan poiskaan.

Suomessa 1990-luvulla valtio suuntautui selvästi esktraktiivisesta tyylistä, siis pyrkimyksessä koota maksimaalinen määrä julkisia tuloja ja käyttää niitä hyvinvointipolitiikkaan ja tulojen tasoitukseen, transformoivaan tyyliin, sopeuttamaan Suomea ja suomalaisia avoimeen talouteen, ja rakentamaan sen edellyttää "kotipesää" yrityksille (Jääskeläinen 2001). Ulkopuolisten gurujen silmissä Suomessa on onnistuttu kohtuullisesti tasapainottamaan nämä valtion tehtävät.

Pohjoismaisen normatiivisen perinnön heikkeneminen

Vuosituhannen vaihteen poliittisessa keskustelussa toistuu ajatus, että Suomen talous on laman jälkeen hoidettu kuntoon hienosti, mutta yhtä hyvin ei ole selvitty sosiaalisten päämäärien suhteen. Köyhyys ja tuloeriarvoisuus ovat kääntyneet kasvuun. Kehitys kulkee vastoin Pekka Kososen (1998, 321) erittelemää pohjoismaista normatiivista perintöä. Kosonen kuvaa sitä sitoutumisena neljään yhteiskuntapoliittisen tavoitteeseen: universaalit sosiaaliset oikeudet, julkisen vallan vastuu hyvinvoinnin takaamisessa, tasa-arvo ja täystyöllisyys.[50] Kosonen katsoo, että nämä tavoitteet ovat toimineet legitimaatiopaineena ja rajoitteena politiikkaa tehtäessä. *Mutta juuri tässä suhteessa tilanne muuttui 1980- ja 1990-luvuilla. Vaikka tavoitteita ei hylätty, ne saivat kilpailijoita.*

[50] Minulla on epäilys, että tämä normatiivinen perintö saattaa sittenkin Suomessa olla ohut pintakerros toisenlaisen perinnön päällä, joka ei paljon välittänyt rahvaasta. Kososen kuvaama mentaalinen rakenne kuvaa kuitenkin kiistatta 1960–1980-lukujen eetosta.

Jos tasa-arvo ja universalismi eivät enää toimi politiikan rajoitteena, onko niiden moraalinen merkitys heikentynyt kansalaisten keskuudessa, eli ovatko kansakunnan mentaaliset mallit vaihtuneet? Vai onko tavoitteiden mukainen politiikka vain tullut mahdottomaksi? Eikö niille enää ole keinoja laman jälkeisessä tilanteessa?

Mentaalisten mallien vaihtumisesta ei ole helppo piirtää kuvaa. Kansalaisten käsityksiä voi jäljittää mielipidetutkimuksista. Kuten luvussa neljä osoitin, kansalaisten enemmistö kannattaa laajaa julkista vastuuta ja tuloerojen tasoittamista. Näihin nähden poikkeavan linjan kannatus paikantuu kansalaisten vähemmistöön, puhtaimmillaan koulutettuihin, hyvätuloisiin, kokoomusta kannattaviin miehiin (Forma 2000). Mutta kansalaisten mielipiteitä olennaisempia ovat eliittiryhmien näkemykset ja eliittiryhmien näkemys politiikan rajoitteista. Poliittiset ja virkamiestoimijat voivat toteuttaa myös enemmistön eetoksen vastaista politiikkaa, jos kansalaisten näkemykset voidaan ajatella valistumattomiksi, poliittisesti epärealistisiksi tai ritualistisiksi.

Kosonen siis ajattelee, että normatiivisen perinnön poliittinen voima ja velvoittavuus alkoi heiketä 1980-luvulla. Ajattelen samalla tavalla. Tasaisen tulonjaon ylläpito on tullut vaikeammaksi laman jälkeisissä, pitkäaikaistyöttömyyden ja budjettikurin olosuhteissa. Mutta myös "vanha" eetos on heikentynyt. Politiikka, joka heikentää universalismia, lisää eriarvoisuutta ja vähentää julkista vastuuta kansalaisten elämässä, on tullut mahdolliseksi. Siirtymä tapahtui sellaisten tunnusten kuin oman vastuun, yrittämisen, kannustavuuden tai aktiivisuuden nimissä.

Universalismi

> Tyypillinen ylemmän keskiluokan amerikkalainen pitää arveluttavana sitä, jos hänen äitinsä olisi yleisessä vanhainkodissa tai tyttärensä koulussa, jota köyhienkin lapset käyvät. Hollantilaisen näkökulmasta palvelujärjestelmän tulee olla eriytynyt. Katolisen perheen lapset ovat katolisessa päiväkodissa ja koulussa, myös monet muut palvelulaitokset on tarkoitettu katolisille tai protestanteille. Suomessa ajatus eriytyneistä palveluista on vieras. Kaikkien odotetaan käyttävän samoja palveluja

oli sitten kyse terveydenhuollosta, koulusta tai sosiaalipalveluista. (Anttonen & Sipilä 2000, 147)

Pohjoismaista hyvinvointimallia luonnehditaan säännönmukaisesti universalismilla, vaikka universalismin sisältö onkin epäselvä (ks. Anttonen & Sipilä 2000, 147–190). Tässä lähden kuitenkin siitä, että universalismi on jotain syvempää kuin sosiaaliturvaetuuksien määräytymisperusteita. Se on yhteenkuuluvuuden ja vertaisuuden ideologiaa (vrt. Tuohinen 2000, 249–252). Erityisesti brittiläiset hyvinvointivaltion ideologit Marshallista Townsendiin korostivat yhteisten etuuksien merkitystä sosiaaliselle yhteenkuuluvuudelle. He taistelivat intohimoisesti universaalien etuuksien puolesta tarveharkintaa vastaan (Bauman 1998, 49). Vain siinä tapauksessa, että hyvinvointipalvelut suuntautuvat koko yhteisöille ja niiden nähdään hyödyttävän jokaista, ne voivat edistää sosiaalista integraatiota.

Jouko Siiven (1967, 173) sitaatti kuvaa erinomaisesti universalismin henkeä:

> Tärkeintä ei ole se, että kansalaiset vähitellen joutuivat kaikki sosiaalipolitiikan kohteiksi, vaan että yhtäläinen kohteena oleminen hyväksyttiin. Sosiaalipolitiikan kohteena oleminen ei enää ollut vain ylhäältä tulevaa armoa, armeliaisuutta ja pakkoa, vaan myös kansalaisoikeus .. 'Yhtäläisesti tässä olemme kaikki sodassa olleet, samanlaisina on nyt rauhaakin elettävä.'

Titta Tuohinen (2000, 249–252), kutsuu vertaisuutta tunteista herkimmäksi. Oletan, että suomalainen vertaisuuden mentaliteetti sisältää ennen muuta hyväosaisten ja hyvätuloisten etuoikeuksien tuomitsemisen (vrt. optiokohut). Vertaisuuden mentaliteettia kuitenkin poisopetetaan (esimerkiksi sijoitusmainonnassa): sinulla on oikeus menestyä, rikastua, erottautua.

Toisin kuin sodan jälkeisessä Suomessa yhtäläinen ja vertainen sosiaalipolitiikan kohteena oleminen ei tunnu enää kantavan 2000-luvun vaihteessa. Työttömät tai toimeentulotukiasiakkaat ja "me muut" emme ole yhtäläisesti kohteena. Toiset ovat näkyvämmin ja paljaammin kohteena kuin toiset. Laajan työttömyyden oloissa universaali sosiaalipolitiikkamalli ei onnistu eliminoimaan saajan ja maksajan tai kohteen ja maksajan eriytymistä. Universalismi heikkenee sekä mentaliteettina että sosiaalipoliittisena periaatteena (vrt. sulkeutuvat klubit, tarve- ja tuloharkinta).

Julkinen ja oma vastuu

Vastuun kannalta pohjoismaisista hyvinvointivaltioista on esitetty kaksi vastakkaista väitettä.[51] Yhtäältä universaalia hyvinvointivaltiota on pidetty sosiaalisen vastuun kehittyneimpänä muotona; valtion kautta välitämme myös vieraista ja toteutamme heihin kohdistuvaa moraalista velvollisuutta (Wolfe 1989). Toisaalta on väitetty, että maksamalla veroja ostamme itsemme vapaaksi henkilökohtaisesta vastuusta (enemmän Julkunen 1991a).

1990-luvulla julkinen vastuu kaventui ja oma vastuu lisääntyi säästöpolitiikan seurauksena. Hoiva, toimeentulo, palvelujen rahoitus ja lääkkeiden hankkiminen jäivät enemmän omalle vastuulle. Myös sosiaalivakuutuksen trendit siirtävät yhteisen vastuun eetosta syrjään. Esimerkiksi neutraalilta kuulostava läpinäkyvyys tarkoittaa omien maksujen ja oman etuuden suhteen vahvistamista.

Julkisen vastuun eetoksen haurastuminen näkyi myös mediassa. Julkisen vastuun vaatimus sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä heikkeni julkisessa puheessa 1990-luvulla (vuodesta 1987 vuosiin 1993 ja 1997) (Blomberg 1999).[52]

Julkisen sektorin reformit ovat lisänneet henkilöstöjen "tulosvastuuta". Tämä hallinnollinen ja manageriaalinen tilivelvollistaminen ei ole estänyt julkisen vastuun supistamista. Päinvastoin, näin luotu vastuu on vastuuta kustannuksista. Sen avulla on voitu toimeenpanna budjettikuri pohjatasolla.

Suomessa oma vastuu on kansalaisten keskeinen arvo. Harva asenneväittämä saa Stakesin kyselyssä niin suurta kannatusta kuin omaa vastuuta vaativa: "Jokaisen vastuuta omasta ja omaistensa suoriutumisesta ja hyvinvoinnista tulisi lisätä"; tätä kannattaa 81 prosenttia vastaajista sekä vuonna 1992 että 1996 (Forma 1998, 64). Ei voida tietää, mitä kansalaiset konkreettisesti tarkoittavat oman vastuun lisäämisellä. Luultavimmin vastuullinen,

51 Julkinen vastuu on korostunut nimenomaan avuttomien lasten, vanhusten ja vammaisten hoivassa, joka Pohjoismaissa on yhteinen asia, muualla Euroopassa paljolti perheen ja suvun asia.

52 Viimeisen vuoden aikana median – ja tarkoitan myös ja nimenomaan Helsingin Sanomia – viesti on pluralisoitunut. Helsingin Sanomat on järjestänyt mm. näyttävän kampanjan paremman vanhustenhuollon puolesta. Tämä ei tarkoita, etteikö pääkirjoitussivuilla samanaikaisesti annettaisi tuki tiukalle budjettipolitiikalle.

kunnollinen, elämä on niin keskeinen moraalinen arvo, että sille ilmaistaan yleistä kannatusta. Oman vastuun vaatimus ei olekaan ristiriidassa sen kanssa, että kansalaisten mielestä "julkisen sektorin tulisi tuottaa väestön tarvitsemat sosiaali- ja terveyspalvelut". Vuonna 1992 näin ajatteli 75 prosenttia, vuonna 1996 jo 85 prosenttia (Forma 1998, 64).

Yleinen omaa vastuuta painottava asenne ei kerro, missä määrin kansalaiset olisivat valmiita lisäämään omaa taloudellista vastuuta palveluista ja vakuutuksista. Merkittävä kysymys on esimerkiksi se, pitäisikö vanhusten käyttää omaisuuttaan hoitonsa maksamiseen. Nythän pankkitalletuksia tai omistusasuntoa ei Suomessa tarvitse käyttää hoidon maksamiseen; ne saa jättää perinnöksi. Myöskään lapset eivät ole taloudellisessa vastuussa omien vanhempiensa elatuksesta tai hoidon kustannuksista, kuten perhekeskeisen sosiaalipolitiikan maissa (Karisto ym. 1998, 310–311). Epäilen, että suomalaisen kansalaismielipiteen vaatimus omasta vastuusta suuntautuu niille, joiden elämänhallinta rakoilee ja sen suuntaaminen niille, jotka ovat eläneet elämäänsä "kunnollisesti", säästäneet asunnon tai pankkitilin, kohtaisi vastarintaa.

Kasvavat erot

Clayton & Pontusson (1998) pitävät yhtenä murroksen merkkinä sellaista taloudellisen eriarvoisuuden kasvua, mihin hyvinvointivaltiot eivät ole pystyneet vastaamaan. Pohjoismaihin liitetään erityinen tasa-arvon eetos, ja sellainen paljastuu ainakin suomalaisten mielipidekyselyjen tuloksissa (Forma 1999). Suomalaiset haluavat uudelleenjakaa tuloja useammin kuin muut. Tulonjaon muutokset ovat siten erityisen sensitiivinen asia Suomessa (Kangas 2000a). Taloudellisissa eroissa ei ole kysymys vain toimeentulosta sinänsä. Taloudelliset erot merkitsevät myös sosiaalista etäisyyttä, toiseuttamista. Mitä suurempi sosiaalinen etäisyys, sitä vähemmän samastumista ja vastuuta (Spicker 2000, 38–39).

Ehkä dramaattisin lamanjälkeiseen nousuun paikantuva käänne on se, että pitkäaikainen tuloerojen tasoittumisen trendi on katkennut ja kääntynyt kasvuun (Uusitalo 1999b; Uusitalo 2000b). Vielä 1950- ja 1960-luvuilla Suomi oli suurten ja kasvavien tuloerojen maa (Jaakkola 1969). Sen

jälkeen 1960-luvun lopulta aina vuoteen 1994 saakka käytettävissä olevien tulojen erot supistuivat. Suhteellinen tai pientuloköyhyys[53] supistui tuloerojen myötä. Köyhyysasteen valossa Suomi saavutti pohjoismaisen matalan köyhyyden tai tasaisen tulonjaon tason 1980-puolivälissä, jolloin suomalainen sosiaalipolitiikka saavutti skandinaavisen kyvyn tasoittaa tuloeroja (Ritakallio 2000, 27–33).

Tuotannontekijätuloissa (siis palkka-, yrittäjyys- ja omaisuustuloissa) käänne takaisin eriarvoisempaan suuntaan tapahtui jo 1970-luvun lopulla. Mutta aina vuoteen 1995 saakka uudelleenjako tasoitti tuloeroja tai piti ne entisellään.

Ensi kuulemalta tuntuu ehkä epäuskottavalta, että tuloerot eivät kasvaneet laman aikana. Lama madalsi kuitenkin kaikkien väestöryhmien tuloja, eivätkä suhteelliset tuloerot kasvaneet, vaikka pienituloisten toimeentulovaikeudet lisääntyivätkin (Uusitalo 1999b; 2000b).

Vuodesta 1995 lähtien tuloerot ovat kääntyneet kasvuun niin, että yleisellä tulonjaon epätasaisuuden mittarilla, gini-indeksillä, mitattuna erot vuonna 1998 olivat palanneet 1970-luvun alkupuolen tasolle. Suomessa on toki edelleen kansainvälisen mittapuun mukaan pienet toimeentuloerot. Erojen kasvulle on järkeenkäypiä suhdanneselityksiä. Silti pitkäaikaisen trendin taittuminen on suunnanmuutoksen oire ja vastoin suomalaista vertaisuuden kulttuuria. Kolme vuosikymmentä tuloerot pienenivät läpi kaikenlaisten taloudellisten suhdanteiden. Nyt näyttää siltä, että tuloerojen kasvua on vaikea pysäyttää.

Toimeentuloerojen kasvu vuodesta 1995 johtuu kahdesta tekijästä. Erojen kasvu johtuu pääasiassa ylimmän desiilin tulo-osuuden ja tulojen kasvusta (Uusitalo 2000b, 45). Syynä tähän on erityisesti omaisuustulojen, kuten osinkojen ja myyntivoittojen voimakas kasvu (Törmälehto 2000, 11–13). Talouskasvu on "ottanut mukaansa" omistavan vähemmistön ja yritysten ylemmät toimihenkilöt.

Toiseksi sosiaaliturvan kyky tasoittaa tulonsiirtoja on heikentynyt vuodesta 1995 alkaen vuosi vuodelta, samoin välittömien verojen (Uusitalo

[53] Tällä tarkoitetaan useimmiten niiden henkilöiden osuutta, jotka asuvat sellaisissa kotitalouksissa, joiden käytettävissä olevat tulot kulutusyksikköä kohti ovat vähemmän kuin puolet väestön mediaanista.

2000b, 48; Ruotsalainen 2000a). Sosiaaliturvan uudelleenjakovaikutuksen väheneminen suhteessa lamavuosiin johtuu yhtäältä siitä positiivisesta kehityskulusta, että työttömyyden pienentyessä tulonsiirtojen volyymi pienenee. Toiseksi se johtuu myös sosiaaliturvan leikkauksista ja sosiaalietuuksien jäädyttämisestä (*Sosiaaliturvan suunta 2000-2001*, 2001).

Taloudellisen eriarvoisuuden kasvun syyt ovat sellaisia, että periaatteessa niihin voisi puuttua tulojen uudelleenjaolla. Omaisuustulojen verotusta ja verotuksen progressiota voisi kiristää, sosiaaliturvaetuuksien tasoa nostaa ja sosiaaliturvatulojen verotusta keventää. Tällaisesta uudelleenjaosta on kuitenkin otettu etäisyyttä. 1990-luvulla yhteiskuntapolitiikan suuntaa käännettiin tulojen jakamisesta niiden luomiseen. Jakopolitiikalle annettiin vanhanaikainen leima.

Lähivuosina ainoastaan työllisyyden kasvun[54] voi odottaa toimivan tuloerojen kasvua vastaan; eroja sen sijaan kasvattavat sosiaaliturvaetuuksien jäädyttäminen palkkatulojen kasvaessa, ansiotulojen verotuksen keventäminen kaikissa tuloluokissa ja maltillinen palkkapolitiikka (suhteessa omaisuustuloihin) (Ruotsalainen 2000a). Tuloerojen tasoittuminen oli hyvinvointivaltion ekspansiokauden ilmiö ja seuraili siis sosiaalimenojen kansantuoteosuuden kasvua. Kun entistä tasaisempaa markkinatulojen jakoa ei ole näköpiirissä, ei hyvinvointivaltion rajoittamisen kaudella voi odottaa tuloerojen tasoittumistakaan.

Tuloeroja tasoittavan politiikan tilalle tarjotaan ajatusta siitä, että vauraus "valuu alaspäin". Tämän hypoteesin mukaan rikkaat vetävät köyhät mukanaan niin, että kaikkien absoluuttinen hyvinvointi lisääntyy, kun erojen annetaan kasvaa. Se olisi oikeudenmukaista Rawlsin tunnetun eroperiaatteen mukaan: epätasan jako on oikein, jos se hyödyttää huono-osaisia ja nostaa heitä absoluuttisesti. Tämä ei vain pidä paikkaansa, vauraus ei välttämättä valu alas (Goodin 1998; Kangas 2000a).

[54] Myös amerikkalaisen talouden taantuma voi supistaa suomalaisia tuloeroja. "Merkittävin muutos tullaan näkemään kun yhä useampi optio jää lunastamatta. Rikkaat 'köyhtyvät'. Valtio jää vaille verotuloja ja tuloerot supistuvat merkittävästi. Rikkaat eivät rikastu ihan niin paljon kuin parina edellisenä vuonna." (Ralf Sund; Kansan Uutiset 9.2.2001) Tosin Sund odottaa, että tähän "rikkaiden köyhyysongelmaan" tullaan paneutumaan tarmokkaasti ja uusia sitouttamisen ja kannustamisen järjestelmiä kehittämään kun entiset eivät tuota.

Tuloeriarvoisuuden kasvu voidaan monin tavoin selittää välttämättömäksi (kasvu ja työllisyys tarvitsevat suurempia tuloeroja), luonnolliseksi (nousukauden dynamiikka; rikkaiden rikastuminen antaa köyhillekin enemmän vaikka erot samalla kasvaisivatkin), väliaikaiseksi (kasvu vetää pienituloiset ajan mittaan mukaansa), väistämättömäksi (kehityksen kääntämiseen ei ole keinoja) tai kollektiiviseksi hyväksi (tuloverotuksen piirissä olevat optiovoitot hyödyttävät julkisina tuloina meitä kaikkia tai ainakin Espoota).

Vaikka tuloerojen kasvulle ei löydy helppoa vastavoimaa, erojen kasvun rajuudesta on tullut moraalinen ja poliittinen ongelma. Tilastokeskuksen ennakkotietojen mukaan pienituloisimman desiilin reaalitulot olivat vuonna 1999 käytännöllisesti katsoen samat kuin vuonna 1990, suurituloisimman desiilin 43 prosenttia suuremmat. Laman jälkeen, vuosina 1994–1998 suurituloisimman desiilin reaalitulot ovat kasvaneet noin 27 prosenttia, pienituloisimman noin 1,2 prosenttia (Vuoden 1998 tulonjakotilasto). Alkuvuodesta 2001 tuntuu kuin jokin raja olisi ylittynyt ja ainakin vähäksi aikaa kansallinen huomio olisi kääntynyt köyhyyteen.

"Valovuoden päähän repeävät maailmat"

Jos 1990-luvun tendensseistä pitäisi nostaa esille yksi, ehkä se olisi se, mitä Antti Blåfield kolumnissaan "Kauheat Rytsölän veljekset" (Helsingin Sanomat 16.4.2000) kuvasi asetelmaksi, jossa "maailmat tuntuvat repeävän valovuoden päähän toisistaan". Hän myös oletti sen johtavan kestämättömään tilanteeseen.

Sosiaalisten todellisuuksien asettuminen valovuosien päähän toisistaan tai kuin eri planeetoille ei ole uusi asia. Sääty-yhteiskunnassa yläluokalla ja rahvaalla tuskin oli kosketuskohtaa. Nyt elämme muodollisesti tasa-arvoisessa ja yhtäläisten mahdollisuuksien yhteiskunnassa. Rytsölän veljekset ovat tavallisia koulunsa keskeyttäneitä poikia ja Lamborghinit siten muidenkin ulottuvilla.

Tämän yhtäläisten mahdollisuuksien ajan suuri kysymys on se, miten on mahdollista, että yhteiskunnasta tulee sellainen, "missä useimmille ihmisille on aiempaa vaikeampi ansaita leipäänsä, samalla kun muutamien

on entistä helpompi vuolla kultaa" (Krugman 1997, 13). Suomalaisten – samalla kun kasvava osa on pyrkinyt ottamaan oman osansa sijoitusmarkkinoiden voitoista – on ollut vaikea käsittää ja hyväksyä tämän päivän kullan vuolemista samalla kun toisessa reunassa köyhyys kasvaa. Onko tämä oikein? Miten joku voi "ansaita" miljoonia, joku pennejä? Miten maailma näin toimii?

Taloustieteellisen ajattelun – tai ainakin sen jonkin variantin – mukaan näin maailman tuleekin toimia. Kuten Blåfield selittää tätä ajattelua,

> teknologiayritysten omistajien nopeasti keräämät miljoonat ja johtajien optiovoitot ovat tehokkain tapa piiskata talouselämää uudistumaan ja mukautumaan ajan haasteisiin. Mahdollisuudet miljoonien voittoihin kiihottavat yritysten omistajia ja johtajia suuntaamaan yrityksensä siten, että osakkeenomistajat saavat sijoituksilleen parhaan mahdollisen tuoton.
>
> Taloustieteilijä saattaa muistuttaa, että Rytsölän veljekset eivät saaneet miljooniaan tyhjästä. He saattoivat ostaa urheiluautonsa, koska yhteiskunnassa varallisuutta siirtyi tietotekniseen osaamiseen. Suomen ensimmäiset upouudet Lamborghinit ovat osoitus siitä, että talouselämän kasvava uusi alue saa tarvitsemansa miljoonat.

Maailman käsittämättömyys ruokkii äärimmäisiä maailmankuvia. Uuden oikeiston ajattelu, joka näkee vain yksilöitä, heidän mahdollisuuksiaan ja vastuutaan, on yksinkertaistava tapa tehdä maailmaa ymmärrettäväksi. Sen vahvuus on siinä, ettei sen pätevyyttä voi kokonaan kiistääkään: eriarvoisuus on yksilöllistynyt ja vaikka kaikista ei voi tulla it-miljonäärejä, miljoonat ovat periaatteessa kaikkien ulottuvilla. Ainakaan ne eivät ole säätyrajan takana.

Köyhyyden hyväksyminen vai keinojen puute?

Maailmassa ...

> .. (M)onessa maassa on syntynyt poikkikansallinen liitto globaalin pääoman, uusliberaalin valtion sekä kotimaisen yläluokan välillä. .. puhdasverisen globalisaation tunkeutumien yhteiskuntaan lisää myös köyhiin kohdistuvaa sosiaalista välinpitämättömyyttä. (Väyrynen 1998, 167.)

Köyhyyden ja eriarvoisuuden kasvu on ollut globaalin ja uusliberalistisen maailmanjärjestyksen seuralainen (Väyrynen 1998, 161–168). Vuosina 1960–1990 köyhimmän viidenneksen osuus maailman tuloista laski 2,3 prosentista 1,4 prosenttiin ja rikkaimman viidenneksen osuus kasvoi 70 prosentista 85 prosenttiin (Väyrynen 1998, 161). 1990-luku jätti jälkeensä entistä syvemmän inhimillisen katastrofin ja poliittisen avuttomuuden (Kantola ym.1999).

Taloudelliset erot eivät ole syventyneet vain maiden välillä vaan myös kansakuntien sisällä. Teollisuusmaista Yhdysvallat on rikkain, mutta samalla eriarvoisin yhteiskunta. Uusliberalistisen politiikan eriarvoisuutta ja köyhyyttä lisäävä vaikutus on kiistatta todistettu Yhdysvalloissa, Isossa-Britanniassa ja Uudessa-Seelannissa. Yhdysvalloissa valtava elintasokuilu on suhteellisen uusi ilmiö, se alkoi muodostua Reaganin kaudella. Isossa-Britanniassa Thatcherin kaudella köyhien väestöosuus nousi nopeasti. Vuonna 1979 10 prosenttia lapsista kasvoi köyhissä perheissä, vuonna 1989 25 prosenttia (Wilding 1995, 68).

Paul Krugman (1997) kutsuu eriarvoisuuden kasvua vallankumoukseksi. Krugman ei hyväksy eriarvoisuuden kasvun selitykseksi kehitysmaiden halpatuontia, teknistä kehitystä tai osaamisen merkityksen kasvua. Eriarvoistumisen selittää valta ja politiikka; "ahneudelle ei ole vastavoimia". Keskeinen väline eriarvoisuuden kasvussa on ollut hyvätuloisten verotuksen mittava keventäminen. Hallitus tukee eriarvoisuuden kasvua, koska hyvin toimeentulevilla on suhteettoman paljon poliittista valtaa. Ajattelemaan laittaa myös se Krugmanin väite, että eroja kasvattava politiikka loi uusoikeiston pikemmin kuin päinvastoin.

Ritakallio (2000, 38) osoittaa, että sosiaalipolitiikkamallit selittävät

1990-luvun lopulla maiden välisiä köyhyyseroja paremmin kuin 15 vuotta aikaisemmin. Toisessa laidassa ovat anglosaksisen sosiaalipolitiikan maat (köyhyysasteet 10–18 prosenttia), toisessa Pohjoismaat (3–4 prosenttia). Nimenomaan Yhdysvalloissa sosiaalipolitiikan kyky poistaa köyhyyttä on kehno. Myös köyhyyden profiilit vaihtelevat. Tarveharkintaisen sosiaalipolitiikan maissa köyhyys on lapsiperheiden ja siis lasten köyhyyttä. Kanadan ja Yhdysvaltojen köyhistä 70–75 prosenttia asuu lapsiperheissä.

Pohjoismainen sosiaalipolitiikka liki pelastaa lapsiperheet tilastolliselta pientuloköyhyydeltä. Kysymys ei ole vain tulonsiirroista, vaan vanhempien, myös yksinhuoltajien, työssäkäyntiä tukevasta päivähoidosta (Bradbury ja Jäntti 2000). Suomessa pienituloisuus keskittyy erityisesti nuoruuteen, ja sikäli kuin kysymys on opiskeluvaiheen ohimenevästä pienituloisuudesta (Uusitalo 2000b, 50–51), ilmiö on hyväksyttävämpi kuin pysyvänä elämänkohtalona tai työssäkäynnin seuralaisena.

Köyhyyttä – Suomessako?

Teollisuusmaiden sosiaalitiede otti köyhyyden käsitteen uudelleen käyttöön kuvaamaan 1970- ja 1980-luvun ilmiöitä. Voitetuksi oletetut köyhyys, kaduilla asuminen ja kerjääminen palasivat myös teollisuusmaiden suurkaupunkeihin. 1980-luvulla Suomi pienevine tuloeroineen ja köyhyysasteineen ui vastavirtaan (Ritakallio 2000). Suhteellinen köyhyysaste kääntyi kasvuun vasta 1990-luvun laman jälkeen (vuonna 1994 2,3 prosenttia, vuonna 1998 4,0 prosenttia) (Ruotsalainen 2000a, 7), kiinteällä vuoden 1991 köyhyysrajalla mitattu köyhyys heti laman aikana (*Sosiaaliturvan suunta 2000–2001*, 2000, 99). Asetettiinpa köyhyysraja vuoden 1991 tasolle tai suhteelliseksi pientuloköyhien määrä lisääntyi reilusta sadastatuhannesta (117 000) henkilöstä liki kahteensataan tuhanteen (196 000 suhteellisella rajalla vuonna 1998).

Köyhyys on kova käsite, nälkä vielä kovempi. Niitä ei herkästi hyväksytä Suomeen; ne ovat muualla. Mutta köyhyydestä, jopa nälästä on myös puhuttu. Sosiaalipoliittinen tutkimus on selvittänyt köyhyystutkimuksen metodeja, tehnyt vertailevia köyhyystutkimuksia, valottanut suomalaisen köyhyyden ja nälän luonnetta.

Toimittajien usein esittämään kysymykseen "Paljonko Suomessa on köyhiä?" voi vastata kysymyksellä "Minkä luvun haluatte?" (Heikkilä & Karjalainen 2000, 10–11). Kankaan ja Ritakallion (1996) kokeilu kyselyaineistossa eri metodeilla antoi köyhien osuudeksi 8–13 prosenttia, eli noin puoli miljoonaa köyhää, siis selvästi enemmän kuin tulonjakotilastoon perustuva pientuloköyhyys. Toimeentulotukea saaviin kotitalouksiin kuului korkeimmillaan vuoden aikana noin 600 000 henkilöä. Se, että tutkimus voi mitata köyhyyttä eri tavoin ja antaa siis erilaisia arvioita köyhien määrästä, ei tarkoita köyhyyden tai sen kasvun vähättelyä.

Köyhyyden ohella on analysoitu ja kartoitettu huono-osaisuutta, syrjäytymistä ja turvattomuutta. Turvattomuustutkimusten mukaan noin joka kahdeksas suomalainen on perusturvaton, kasautuvasti huono-osainen (Niemelä ym. 1997; Niemelä 2000). Ryhmään kuuluvilla on pienet tulot ja heikko sosiaaliturva. He ovat heikosti koulutettuja, työttömiä, kotiäitejä tai työväestöä. Elämä on epävarmaa ja epätyydyttävää, psykosomaattisten oireiden, perheväkivallan ja lapsuudenkodin ongelmien leimaamaa, jopa epätoivoista. Kyse on useimmiten lapsiperheistä. Muita taloudellisesti turvattomia (nuoria, pientä eläkettä saavia, ikääntyvä työikäisiä, uusköyhiä) on niin paljon, että yhteensä näistä ryhmistä koostuu jo yli puolet väestöstä.

Perusturva vuotaa

Köyhyyden syitä voidaan etsiä monelta tasolta: rakennemuutoksista, työmarkkinoiden toimintatavoista, sosiaalisten siteiden ja elämänhallinnan vajeista. Mutta yksi selitys on, että perusturva ei yksinkertaisesti riitä; sen läpi pudotaan (Nälkäryhmä 1998; Niemelä 2000).

Suurin köyhyyden syy on pitkäaikaistyöttömyys ja pitkäaikaistyöttömille kasautuvat toimeentulo- ja elämänhallintaongelmat. Uusimmissa tilastoissa työttömyyden ja köyhyyden yhteys korostuu. Vaikka opiskelijoiden köyhyysaste on edelleen korkeampi kuin työttömien, työttömien köyhyys harppasi ylöspäin vuodesta 1997 vuoteen 1998. Hälyttävää on, että myös ammatissa toimivien köyhyysaste kohosi (Ruotsalainen 2000a).

Periaatteessa toimeentulotuen pitäisi paikata muun sosiaaliturvan aukot riittäväksi toimeentuloksi. Miksi se ei sitä tee? Siihen on monta vasta-

usta. Toimeentulotuki sopii vain kaavamaisiin elämäntilanteisiin. Toimeentulotukea ei haluta hakea vaikka siihen olisi oikeus. Toimeentulotukea on leikattu. Laman aikana kunnat kiristivät toimeentulotuen myöntökäytäntöjä (Mäntysaari 1995). Toimeentulotuen avulla ei voi laittaa elämää pitkäjänteisesti kuntoon, siitä ei makseta velkoja, lainan korkoja tai lisäveroja. Korkean maksumoraalin velkaantuneet käyttävät toimeentulotuen ruuan sijasta velkojen maksuun, alkoholistit viinaan. Pitkäaikainen putoaminen vähimmäistoimeentulolle kutistaa elämän ahtaaksi, missä yllätyksiin ei ole varaa. Tavallisia esimerkkejä ovat rikkoutuvat ja rapistuvat jääkaapit, hampaat, vaatteet, kengät, pesukoneet, silmälasit.

Niemelän (2000, 72) lailla voi väittää, että etenkin 1990-luvun säästökuurin jälkeen eräät etuudet ovat yksinkertaisesti liian alhaisia turvaamaan tavanomaiset kulutusmahdollisuudet. Lemmetyinen (2000, 198) arvioi diakoniakokemusten nojalla, että kolmannes vähimmäisturvan varassa olevista selviytyy, ne joilla on moitteeton elämänhallinta ja joilla ei ole velkaa. Toinen kolmannes selviää, kun vähimmäisturvaa paikkaavat omaiset, naapurit ja diakonia. Yhdellä kolmanneksella on saadusta avusta ja tuesta huolimatta jatkuvia vaikeuksia. Pitkittynyt elämä vähimmäistasolla kuluttaa energiaa ja vaatii niin kurinalaista elämänhallintaa, ettei sitä meiltä muilta edellytetä.

Kenelle köyhät kuuluvat?

Köyhyyden kasvu synnytti myös kysymyksen siitä, kuuluvatko köyhät julkiselle vallalle vai kirkolle ja järjestöille. Kirkko on reagoinut kasvavaan ahdinkoon eri tavoin (Lemmetyinen 2000). Evankelisluterilaisella kirkolla on vuosittain liki miljoona asiakaskontaktia; vuonna 1998 yksittäisiä henkilöitä oli noin 318 500 (Karjalainen 2000, 91).[55] Diakonian asiakaskunta muuttui 1990-luvulla voimakkaasti. Huolenpito vanhuksista jäi sivummas kun työikäiset toimeentulovaikeuksiin joutuneet työttömät, ylivelkaantuneet ja konkurssin tehneet "tulvivat" asiakkaiksi. Tavallisin apu avustusasiakkaille on aterialippu, eli kysymys on nälästä.

Diakoniatyön vaikutuksella syntyi ensin velkaneuvontapisteitä ja sitten laki velkajärjestelystä. Ensimmäinen ruokapankki syntyi Tampereelle marraskuussa 1995. Muillekin paikkakunnille syntyi ruokapankkeja nopeaan tahtiin, ja toiminta organisoitiin ja rekisteröitiin. Kirkon Yhteisvastuukeräys otti toiminnan keräyksen kohteeksi vuonna 1997.

Ruokapankkeja on pidetty yllä yli viisi vuotta. Kirkolle ruokapankit ovat kiperä kysymys. Väliaikaiseksi hätäavuksi tarkoitettu toiminta uhkaa jäädä pysyväksi, sillä avun tarve ei vähene. Tärkeää on, että ihmisten hätään on vastattu ja samalla köyhyysongelmaa pidetty julkisuudessa. Mutta ruokapankissa on myös vastenmieliset piirteensä – julkisen vallan päästäminen vastuusta, ruuan jakaminen jonossa tai ihmisten, erityisesti miesten, avuttomuuden sietäminen (Iivari & Karjalainen 1999).

Voiko julkinen valta Suomessa väistää velvollisuutensa kansalaisten toimeentulosta ja siirtää sen kirkolle? Vaikka diakonia on osa kirkon toimintaa, ruuan jakelu ei sovi sen omaan kuvaan yhtä helposti kuin monissa muissa maissa. Julkisen vastuun eetoksen mukaisesti perusturvan tulisi olla julkisen vallan takaama oikeus, ei kirkon eikä muunkaan armeliaisuuden asia.

Alunperin ruokapankin olemassaolon piti olla protesti ja demonstraatio, kuin "huutomerkki 90-luvun laman myötä syntyneiden köyhyysongelmien avohaavan kyljessä" (Lemmetyinen 2000, 197). Mutta on mahdollista, että julkisuusarvo ja herättelevä rooli on jo käytetty. Vaikka ensimmäiset kuvat jonoista hätkähdyttivät, niihin turrutaan.

Kirkon aloitteesta perustetun Nälkäryhmän (1997–1998) asiantuntijaryhmä esitti monipuolista toimenpidepakettia köyhyysongelman ratkaisemiseksi. Ryhmä myös ehdotti, että hallitus laatisi ja toteuttaisi erillisen köyhyysohjelman. Nykyisen hallituksen ohjelmassa ei kuitenkaan oteta kantaa erillisen köyhyysohjelman laatimiseen. Erillinen köyhyyspolitiikka ei ole oikein sopinut pohjoismaiseen ajatteluun. Reijo Väärälän (2000, 80) sanoin hallitusohjelma pikemmin kuvastaa sellaista perinteistä ajattelua, jonka mukaan "yleinen talouspolitiikka, työllisyyspolitiikka sekä toimiva sosiaaliturva ja palvelujärjestelmä kykenevät edelleen estämään

[55] Epävirallisesta auttamisesta ei ole tarkkoja numeroita, koska auttamista pidetään tärkeämpänä kuin autettavien laskemista ja luokittelua (Karjalainen 2000). Paikallisseurakunnissa tehtävä diakoniatyö on laajinta kolmannen sektorin piirissä tapahtuvaa auttamista. Se on myös parhaiten dokumentoitu. Sen asiakaskäynnit lisääntyivät jonkin verran 1990-luvulla (vuonna 1990 830 651, vuonna 1998 925 653), mutta tätä enemmän muuttui asiakkaiden rakenne.

köyhyyden muodostumisen kansalliseksi ongelmaksi". Köyhyyden ja syrjäytymisen ehkäiseminen mainitaan useissa kohdin ja myös hallituksen keskeisissä hankkeissa.

Mutta käytyään kuuntelemassa uuden hallituksen (1999–) sosiaaliministereiden "esitelmiä projekteista ja hankkeista" Nälkäryhmän asiantuntijaryhmän puheenjohtaja Antti Lemmetyinen (2000, 202) arvioi, että "vakava keskustelu toimeentulon riittävyydestä on sivuutettu", ja että "näillä näkymin toimeentulo-ongelmat jatkuvat ja syvenevät".[56]

Kriittisenä äänenä: toinen tieto

Valtion, kirkon ja järjestöjen välille muodostui 1990-luvulla uudenlainen työnjako. Järjestöjen ja kirkon kriittinen rooli sai 1990-luvulla uutta terävyyttä. Ne tuottavat keskusteluun toisenlaista tietoa tai tietoa näkymättömäksi tehdyistä todellisuuksista (Heikkilä & Karjalainen 2000; Karjalainen 2000). Sosiaali- ja terveysjärjestöjen sosiaalibarometrit ovat kertoneet, että järjestöedustajien näkemys maamme sosiaalisesta tilanteesta on ollut koko 1990-luvun synkempi kuin hyvinvointivaltion paikallistoimijoiden.

Keskeisen roolin köyhyyden esilläpidossa on ottanut kirkko. Organisoimalla kriisirahastoja, velkaneuvontaa ja ruokapankkeja kirkko on vastannut aitoon hätään, nostanut sosiaalista profiiliaan, vaihtanut vanhaa yhteiskunnallista rooliaan ja arvattavasti samalla lisännyt arvostustaan kansalaisten keskuudessa. Vaikka kirkko itse korostaa, ettei se ole sosiaalitoimiston haaraosasto ja ettei valtio saa luovuttaa sosiaalista vastuutaan kirkolle, kansalaiset odottavat kirkolta sosiaalista työtä.

Toisin kuin poliittis-hallinnollisen järjestelmän edustajat järjestöt tai kirkko voivat ottaa puhtaasti moraalisia kantoja. Ne voivat yksinkertaisesti sanoa: tämä on väärin. On tärkeää, että markkinatalouteen ja julkisten menojen kontrolliin orientoituneessa yhteiskunnassa on tahoja, jotka voivat vapaasti arvostella niin markkinoita kuin valtiotakin, ja tehdä sosiaalipoliittisia aloitteita.

Kirkko on saanut huomata, ettei sillä ole paljonkaan auktoriteettia silloin kun se on astuu reviirinsä – sosiaalisen auttamistyön – ulkopuolelle. Piispojen globalisaatio- ja markkinakriittinen, hyvinvointiyhteiskuntaa puolustava sosiaalieettinen puheenvuoro "Kohti yhteistä hyvää" (*Kirkonkirjat köyhyydestä* 2000) sai myrtyneitä reaktioita esimerkiksi taloustoimittajien ja yhteiskuntapoliittisen linjan vartijoiden (Sailas) taholta (Parviainen 2000).

"Punta viikossa lisää ei auta heitä"

Suomalaista umpikujaa ja neuvottomuutta köyhyyden kasvun edessä voi valaista Isossa-Britanniassa käydyllä debatilla. Kriittisen arvion mukaan konservatiivit murensivat julkisen talouden tulopohjan veropolitiikallaan. He hilasivat tulo- ja marginaaliverot poikkeuksellisen matalalle tasolle, ja panivat toimeen massiivisen uudelleenjaon köyhiltä rikkaille (Grey 1998, 6). Blairin hallitus (1997–) lupasi kuitenkin ensi töikseen, ettei se nosta tuloveroja hallituksen ensimmäisen parlamenttikauden aikana.

Työväenpuolueen hallituksen ilmeinen haluttomuus toimia huono-osaisten puolesta herätti arvostelua myös akateemisessa yhteisössä. Viisikymmentäneljä sosiaalipolitiikan ja sosiologian professoria kirjoitti kirjeen Financial Timesiin. Kirjoittajat hyväksyivät sen, ettei tulojen uudelleenjako ole ainoa keino tasa-arvoisempaan yhteiskuntaan, mutta he katsoivat hallituksen hylänneen uudelleenjaon kokonaan (Lister 1998, 217–218). Uudelleenjaon rikkailta köyhille pitäisi edelleen (tai uudelleen, konservatiivien jäljiltä) kuulua mahdollisen politiikan joukkoon.

Hallituksesta vastasi Peter Mandelson (*Social Exclusion Unit*) ja antoi ymmärtää, että sosiaaliturvaetuuksien parantaminen ja tulojen siirtäminen rikkailta köyhille ei tullut kysymykseen. "Tehdään tämä asia selväksi. Ne ihmiset, joista olemme huolissamme, ne, jotka ovat vaarassa pudota mahdollisuuksien askelmilta ja vieraantua yhteiskunnasta, eivät pitemmän ai-

[56] Vuoden 2001 alussa taloudellisten eriarvoisuuden kasvu ja sen nostattama poliittinen paine on pakottanut hallituksen valmistelemaan köyhyyspaketin. Se edustaa aktivoivaa linjaa. Eniten arvostelua on herättänyt se, että paketti ei sisällä vähimmäispäivärahojen korotusta.

kavälin ongelmissaan hyödy mitään siitä, jos lisäämme heidän avustuksiinsa punnan viikossa" (Mandelson 1997, sit. Lister 1998, 218). Professoriryhmä puolestaan yritti argumentoida, etteivät kohtuullinen perusturva ja hyökkääminen köyhyyden syiden kimppuun sulkeneet pois toisiaan.

Mutta hallitukselle sosiaaliturvaetuuksien tason kohottaminen on "vanhanaikaista vasemmistolaisuutta" ja "passiivista". Työväenpuolue hakee aktiivista sosiaalipolitiikkaa ja sitoutuu "työnteko on parasta sosiaaliturvaa" -politiikkaan. Terveydenhuolto, koulutus ja työntekoon kannustavat tai velvoittavat sosiaaliturva- ja veroreformit ovat olleet mietintöjen, puheiden ja jo toimeenpantujen (1997–1999) uudistusten kärjessä (Powell 2000; Holden 1999; Parry 2000). Ensimmäisiä uudistuksia oli nuorten velvoittaminen sosiaaliavun vastineeksi työhön. Pienituloisille perheille, joissa on kokoaikatyössä käyvä elättäjä, luvattiin huomattava verohelpotus lokakuusta 2000 lähtien (Holden 1999, 530). Pienituloista työtä pyritään tekemään kannattavammaksi sekä tekijöille että työnantajille myös sosiaalivakuutusmaksujen alennuksin. Jotkut uudistukset, kuten vammaisten ja yksinhuoltajien etuuksien heikentäminen työhön kannustamisen nimissä, ovat rikkoneet siinä määrin vasemmiston vanhoja arvoja, että niitä on saatellut takapenkkiläisten eli työväenpuolueen rivikansanedustajien avoin kapina.

Meillä Suomessa "työnteko on parasta sosiaaliturvaa" -tyyppinen ajattelu on helposti omaksuttavaa ja vaikeasti vastustettavaa. Harva meistä uskaltaa, kuten akateeminen sosiaalipolitiikka Isossa-Britanniassa (esim. Levitas 1996) muistuttaa, että työelämä tarjoaa äärimmäisen eriarvoisia asemia ja perustuu kovenevalle hyväksikäytölle, että korkea työllisyys jälkiteollisessa yhteiskunnassa edellyttää kehnojen ja huonosti palkattujen töiden hyväksymistä ja yleistymistä (myös Beck 2000), ja että integroitumista (tällaiseen) työelämään ei tulisi ihannoida.

Instituutioiden jatkuvuus: samanlainen ja erilainen Ruotsi

Samat vai erilaiset?

Suomi ja Ruotsi sijoitetaan yleensä samaan hyvinvointiregiimiin, pohjoismaiseksi hyvinvointivaltioksi tai sosiaalidemokraattiseen regiimiin. Niiden hyvinvointivaltioissa on kuitenkin merkittäviä eroja. Kansainvälisessä debatissa Ruotsi on saanut liki myyttisen maineen sekä työmarkkinarauhansa että hyvinvointivaltionsa vuoksi. Vielä 1980-luvulla Ruotsi oli se poikkeus, joka osoitti koko maailmalle, että uusliberalismille on vaihtoehto. 1990-luvun jälkeen Ruotsia käytetään esimerkkinä siitä, että kalliin hyvinvointivaltion säilyttäminen sellaisenaan ei ole onnistunut kansainvälistymisen paineissa (Hirst & Thompson 1999; Rhodes 1996).

Instituutioiden jatkuvuuden ja uudelleenmuotoiltavuuden kannalta olennaista on, että – näin väitän – korkeatasoinen hyvinvointivaltio on upottunut syvemmälle Ruotsin "malliin" ja kansalaisyhteiskuntaan.[57] Ruotsin poliittinen tyyli myös poikkeaa Suomesta. Se on keskustelevampi ja vähemmän ylhäältä alaspäin johdettu. Ruotsissa on myös suurempi luottamus yhteiskuntatieteelliseen tutkimukseen. Valtiovalta valmistelee keskeisiä yhteiskuntapoliittisia linjoja ja ratkaisuja perinpohjaisin tutkimushankkein. 1990-luvulla tämä keskustelevuus ja tutkimukseen panostaminen näkyi EU- ja EMU-ratkaisuissa (Kosonen 1998). Eliittien haluamaa EMU-ratkaisua lykättiin ja jäätiin odottamaan kansalaismielipiteen kypsymistä.

Jos poliittinen tahto riittää "vanhan hyvinvointivaltion" säilyttämiseen, kutistamisen vastustamiseen tai sosiaalisesti hyväksyttävään uudelleenmuotoiluun myös jälkiteollisen transformaation oloissa, niin se olisi varmaankin tehty Ruotsissa.

[57] Vetoan tässä Pekka Kososen (1987; 1998) tekemään analyysiin neljästä pohjoismaisesta mallista. 1950–70-lukujen Ruotsin mallin Kosonen nimeää hegemoniseksi sosiaalidemokraattiseksi projektiksi. Myöhemmästä modifioitumisesta huolimatta vanhat sosiaalidemokraattiset prioriteetit, tasa-arvoisuus ja täystyöllisyys, ovat säilyttäneet asemansa politiikan tärkeinä tavoitteina ja rajoitteina. Kansainvälisessä keskustelussa (esim. Weiss 1998) Ruotsi kulkee myös esimerkkinä maasta, joka on valmis tinkimään talouskasvusta tasa-arvoisuuden hyväksi (debatista ks. Korpi 1996; Vartiainen 1997).

Suomi ja Ruotsi tavoittelivat sopeutumista avoimeen talouteen samojen ratkaisujen kautta ja ne myös joutuivat lamaan saman kaavan mukaan. Maat tekivät 1980-luvulla varsin yhtäaikaisia päätöksiä rahamarkkinoiden liberalisoinnista, valuuttakurssipolitiikasta, tuloverotuksen keventämisestä ja julkisen sektorin reformista. Veroreformi ja julkisen sektorin reformi olivat Ruotsissa Suomea radikaalimpia, jopa niin, että Palme (sit. Kosonen 1998, 342) sanoo, että Ruotsin hyvinvointivaltion ekspansio pysäytettiin vuoden 1988 veroreformilla. Liitettäessä taloudet avoimeen markkinatalouteen aikaisempi kasvu- ja työllisyysura tehtiin mahdottomaksi (Rhodes 1996). Suomessa Neuvostoliiton romahdus antoi lamalle lisäsyvyyttä, mutta Ruotsinkin kansantuote supistui kolmena vuonna peräkkäin (1991–1993).

Uuden linjan valintaa saatteli Ruotsissa kärjekkäämpi yhteiskuntapoliittinen yhteenotto kuin Suomessa. Ruotsalaisyritykset suuntautuivat 1980-luvulla vahvasti kansainvälistymiseen ja vetäytyivät pois korporatiivisesta yhteistyöstä (Wilks 1996; Kosonen 1998; Stokke 1999). Ruotsin tunnettu työmarkkinamalli mureni. Työnantajien keskusjärjestö, SAF, toimi liberaalimman yhteiskuntapolitiikan kärkenä. Julkisen sektorin ja byrokratian kritiikki yltyivät. Ruotsin suunnasta ja erityisesti hyvinvointipolitiikasta ei todellakaan ollut konsensusta (Svallfors 1996; 1999a).

1990-luvulla Ruotsin hallitukselle virtasi sekä kotimaisia että kansainvälisiä ohjeita yhteiskuntapoliittisen linjan muuttamiseksi. Kotimaista edusti Assar Lindbäckin johtama talouskomissio (*Nya villkor för ekonomi och politik* 1993). Ståhl & Wickman (ks. Korpi 1996) ottivat käyttöön termin *swedosclerosis*, joka oli erityisen pahanlaatuinen *euroskleroosin* (liian hyvän hyvinvointivaltion tuottama talouden näivettymisen) muoto. Kaikilla ekononomistien sekä teollisuuden ja työnantajien etujärjestöjen viesteillä oli sama sisältö: jos Ruotsi ei lisää talouden ja työmarkkinoiden joustavuutta, anna tuloerojen kasvaa, supista julkista sektoriaan ja karsi anteliasta sosiaaliturvaansa, sitä odottaa tuho.

Lama vauhditti Ruotsissakin kompromissialueen löytymistä. Kjell-Olof Feldt, aikaisempi sosiaalidemokraattinen valtiovarainministeri, vaati pamfletissaan *Rädda välfärdsstaten* (1994) paluuta perusasioihin eli

koulutukseen, huolenpitoon tarvitsevista ja vanhusten hoitoon (vrt. Tanninen 2000, 46). Ruotsi ei voi selvitä kriisistään, jos sen hyvinvointivaltiosta ei tehdä suppeampaa ja halvempaa, sanoi Feldt (1994, 168) hyvin suomalaiselta kuulostavaan tapaan. Tanninen (2000) päättelee poliittisten vastakohtien lientyneen 1990-luvulla ja hyvinvointimielipiteiden kerääntyneen sosiaaliliberaaliin keskustaan.

Julkiset taloudet tasapainoon

Suomi ja Ruotsi kokivat 1990-luvun syvimmät talouskriisit ja myös onnistuneimmat julkisen talouden vakautukset – lamasta huolimatta tai juuri laman vuoksi. Maiden lamapolitiikat olivat varsin samanlaisia (Kautto 2000). Kummassakin maassa on tähdätty talouskasvun käynnistymiseen, työllisyyden rakennesiirtymään julkiselta yksityiselle sektorille ja julkisen talouden tasapainotukseen. Kummassakin maassa valtion velan kasvu oikeutti tiukan säästöpolitiikan. Instituutionaalinen jatkuvuus näkyy silti joissakin erilaisissa valinnoissa, jotka ovat johdonmukaisia maittain eriytyneiden toimintatapojen kanssa.

Suomen ja Ruotsin lamapolitiikan ero on nähty yleisesti siinä, että Ruotsi pyrki hillitsemään työttömyyden kasvua suurempien alijäämien uhallakin. Kun Suomen julkisen talouden alijäämä vuonna 1994 syvimmillään oli 7,4 prosenttia kansantuotteesta, Ruotsin alijäämä oli tätä syvempi neljänä vuonna peräkkäin (1993–1996), syvimmillään noin 12 prosenttia. Suomessa Ruotsin käyttäytymistä noina vuosina pidettiin uhkarohkeana tai jopa tuhoisana.

Vaikka Ruotsin työllisyys supistui suhteellisesti yhä paljon kuin Suomen, sen työttömyysaste "vain" nelinkertaistui (2 % -> 8 %). Suomessa se liki viisinkertaistui (3,5 % -> 16,5 %, vuonna 1997 uudistetuin työttömyysmittarein). Toisaalta Suomen talous alkoi elpyä nopeammin. Ruotsin työttömyys ja työllisyys juuttuivat samoille tasoille vuosiksi 1993–97, Suomessa syvemmän laman kautta noustiin nopeammin elpymiseen. Ilmeisesti Ruotsi elvyttävämmällä lamanaikaisella finanssipolitiikalla pystyi tasoittamaan vaihtelujen jyrkkyyttä.

Kummassakin maassa tehtiin mittavat julkisten menojen leikkaukset

julkisen talouden tasapainottamiseksi. Ruotsissa säästöohjelma painottui keynesiläisesti oikeaoppisesti laman jälkeisiin vuosiin 1995–98, ja säästöt teki pääosin vuonna 1994 hallitusvaltaan palannut sosiaalidemokraattinen hallitus. Suomessa säästöt jakautuvat pidemmälle ajanjaksolle ja kahdelle hallitukselle, ja pääosa – monien ekonomistien kritisoimalla tavalla – toteutettiin jo laman aikana. Suomessa hyödynnettiin kriisin luoma *momentum* rakennemuutokselle tarttumalla säästöihin mahdollisimman nopeasti tai sitten oltiin pessimistisempiä valtion velan kasvun edessä. Ruotsilla on pitkä perintö alijäämäisten budjettien hyväksikäytöstä, Suomessa taas kassatasapainosta.

Säästöjen suuruusluokka on hyvin samanlainen. Suomessa kokonaissuuruudeksi on arvioitu 56–57 miljardia markkaa, ja Ruotsissa 126 miljardia kruunua; kumpikin on kahdeksan prosenttia kansantuotteesta (Suomessa suhteessa vuoden 1999, Ruotsissa nelivuotiskauden 1995–98 BKT:een) (Kautto 2000). Suomessa leikkaukset henkilöityivät virkamieheen ("Sailaksen listat"), Ruotsissa säästölistan teki ja julkaisi kirjassaan *Den som är satt i skuld är inte fri* pääministeri Göran Persson. Samaa argumenttia – "ulkomaisille rahoittajille velkaantunut ei ole vapaa" – käytettiin myös Suomessa.

Suomessa säästöt suuntautuivat enemmän sosiaalipolitiikkaan ja sosiaaliministeriön pääluokkaan. Ruotsissa käytettiin julkisen talouden tasapainotukseen leikkausten ohella enemmän verojen ja sosiaalivakuutusmaksujen korotuksia. Yllättävältä tuntuu se, että Ruotsissa vuosina 1990–98 julkisen sektorin työllisyys supistui kaksinkertaisesti Suomeen verrattuna (-20,8 % vs. -11,3 %) (Kautto 2000, 21). Kummassakin maassa osaselitys löytyy valtion toimintojen yksityistämisestä. Ruotsissa on mahdollista, että myös kuntasektorin työpaikkojen supistuminen johtuu innokkaammasta yksityistämisestä. Elvyttävämmän politiikan ansiosta yksityisen sektorin työllisyys säilyi Ruotsissa paremmin, samoin tapahtui Suomea suurempi työllisyyden rakennesiirtymä kohti yksityistä sektoria.

Monessa suhteessa samanlaisen talouden liberalisoinnin, kriisin ja kriisipolitiikan jälkeen Ruotsi ja Suomi ovat ottamassa entisiä paikkojaan, Ruotsi edelleen julkisten menojen ja sosiaalimenojen maailmankärjessä. Suomessa sosiaalimenojen, julkisten menojen ja verojen osuutta kansantuotteesta painetaan takaisin eurooppalaiselle keskitasolle. Suomessa sosiaalimenojen kansantuoteosuus putosi laman aikaisesta huipusta (34 prosenttia) vuonna 1998 noin 27 prosenttiin, Ruotsissa 39 prosentista 34 prosenttiin. Ruotsissa pudotus on tasaantunut, Suomessa vuoden 2001 arvio alittaa jo 24 prosentin rajan. Valtiontalouden tasapainotuttua Ruotsissa on tehty uusia panostuksia hyvinvointipolitiikkaan. Suomessa laman luomasta säästömentaliteetista yritetään hyötyä mahdollisimman kauan, vaikka valtion menojen jäädytys ei poliittisissa paineissa täydellisesti enää onnistukaan.

Sosiaalidemokraattinen reformismi

Brittien johdolla viritetyssä "kolmannen tien retoriikassa" (Giddens 1998) pohjoismainen sosiaalidemokratia nähdään paikalleen jämähtäneenä luomuksena, jolle "kolmas tie" näyttää suuntaviivoja. Tosiasiassa Pohjoismaat ovat aikaisempien kasvu- ja työllisyysurien[58] tuhoutumisesta huolimatta sopeutuneet hyvin avoimeen kilpailutalouteen. Pohjoismainen malli on sulauttanut itseensä taloudellisista ja ideologisista syistä vaadittuja muutoksia (Tanninen 2000, 54). Kaikissa maissa käänne laitettiin liikkeelle 1980-luvulla, siis ennen 1990-luvun kriisiä.

Kompromissi liberalismin ja sosiaalidemokratian kesken on rakentunut työyhteiskunnan ja työllisyyden lujittamisen varaan (Andersen & Larsen 1993; Stephens 1996; Kosonen 1998; Ploug 1999; Eitrheim & Kuhnle 2000). Sosiaaliturvan institutionaalinen uudelleenmuotoilu on tapahtunut ansioturvan suuntaan, työstä palkitsevaksi, työhön kannustavaksi tai työvastikkeita edellyttäväksi. Ruotsissa sairauspäivärahan omavastuuajalla vähennettiin merkittävästi sairastavuutta, osa-aikaeläkkeen ehtoja tiukentamalla osa-aikaeläkkeitä.

Uudet vaatimukset ja vanhat jatkuvuudet ovat löytäneet toisensa *työkeskeisessä politiikassa*. Pohjoismaiset yhteiskunnat ovat mentaliteeteil-

[58] Keskeistä sodanjälkeisessä työllisyysurassa on ollut julkisen sektorin kasvu. Esimerkiksi Tanskassa yksityisen sektorin työpaikkojen lukumäärä pysyi samana viisikymmentä vuotta (1948-1997) samalla kun julkisen sektorin työpaikat yli viisinkertaistuivat (Goul Andersen 2000, 77). Teollisuuden ja yksityisen palvelusektorin kasvu on siis pystynyt kompensoimaan maatalouden supistumisen.

taan ja instituutioiltaan työyhteiskuntia. Väestön työvoimaan kuuluvuus ja työikäistä kohti laskettu työaika ennen 1990-luvun kriisiä on ollut maailman huipputasoa (Sipilä 1996c; Julkunen & Nätti 1999). Eniten tähän vaikuttaa naisten ansiotyö. Suomea lukuun ottamatta muut Pohjoismaat ovat pitäneet myös ikääntyvät työssä. Työajan lyhentämistä työttömyysongelman hoitamisen keinoksi ei ole hyväksytty etenkään Ruotsissa.

Sosiaaliturvan tiukempi sitominen työhön merkitsee myös sen tiukempaa sitomista markkinoihin, markkinariippuvuuden vahvistumista (myös Bonoli ym. 2000, 48-49). 1990-luvun tendenssinä Pohjoismaissa on elämän ja toimeentulon palauttaminen (työ)markkinariippuvaksi ja markkinasuhteiseksi. Kunnollinen sosiaaliturva on sidottu työmarkkinahistoriaan ja maksuperusteisissa järjestelmissä eläkkeet määräytyvät entistä suoremmin työuran perusteella. Aktivointi ja kannustaminen työmarkkinoille on omaksuttu keskeisiksi sosiaalipolitiikan periaatteiksi.

Tällaisen sosiaalipoliittisen reformin voisi jopa katsoa yhdistävän tehokkuuden ja "vasemmistolaisen edistyksellisyyden" (vrt. Levy 1999). Julkisten menojen rajoitus on yhdistetty sosiaaliturvajärjestelmän sisältämien erioikeuksien poisjuurimiseen. Tällaisia ovat voineet olla sisäpiiriläisten kohtuuttomat eläke- tai työttömyysturvaetuudet. Suomen julkisen sektorin eläke-etuuksien yhtenäistäminen yksityisen sektorin kanssa leikkasi tulevaa eläkemenoa mutta se teki eläkejärjestelmästä myös oikeudenmukaisemman.[59]

Missä määrin karsinta- tai reformidynamiikka kytkeytyy akuuttiin rahoituskriisiin, missä määrin muihin tekijöihin? (Goul Andersen 2000, 69). Laman ja rahoituskriisin rooli saattaa olla jonkinlainen päänavaaja tai muurinmurtaja, mutta hyvinvointivaltion tulevaisuuden kannalta rahoituskriisiä merkittävämpää on koko poliittinen ja institutionaalinen dynamiikka.

Tanskassa tapahtunut hyvinvointivaltion sopeuttaminen ja uudistaminen demonstroivat väitettä. 1980-luvulle tultaessa Tanska oli ajautunut

[59] Eläkereformeissa erilaiset oikeudenmukaisuuskäsitykset törmäävät. Onko oikeudenmukaista oman eläkkeen mahdollisimman tiukka sitominen omaan työuraan ja työuran aikaiseen "ansaintaan" (maksuihin) vai maksimaalinen uudelleenjako ja sen tuloksena varsin tasasuuruiset eläkkeet Tanskan kansaneläkkeiden tyyliin. Oikeudenmukaisuuskonseptiot näyttävät olevan siirtymässä kohti liberalistista, omaa ansiota korostavaa suuntaa.

syviin talousvaikeuksiin. Taustalla oli tiiviimpi liittyminen kansainväliseen talouteen. Vaihtotaseen alijäämä ja työttömyys kasvoivat, vuonna 1982 valtiontalouden alijäämä oli 11,5 prosenttia kansantuotteesta ja valtion velka harppasi 14 prosentista (1979) 55 prosenttiin (1983). Vuonna 1982 sosiaalidemokraattinen hallitus vaihtui oikeistohallitukseen, joka asetti tavoitteekseen "porvarillisen kumouksen". Sanasto vaihdettiin hyvinvointivaltiosta itsehallintoyhteiskuntaan ja käynnistettiin julkisen sektorin reformi.

"Perunakuuri", ekspansion pysäytys tuntui aikanaan dramaattiselta ja radikaalilta. Kuitenkaan "porvarillinen kumous" ei tuottanut merkittäviä innovaatioita tai instituutioiden uudellenmuotoilua. Hyvinvointivaltion reformi rajoittui kasvun jarruttamiseen. Vaikka tarkoitus oli toinen, universaali hyvinvointimalli lujittui vuosina 1982–1992. Hiipivän poisottamisen sijasta toteutui hiipivä universaalistuminen, kun aikaisempi tarveharkinta poistettiin lapsilisästä, opintotuesta ja kotipalvelun käyttäjämaksuista. Jälkikäteen voi arvioida, että porvarillinen hallitus (1982–tammikuu 1993) tuli lujittaneeksi universaalia hyvinvointivaltiota hidastamalla uudistusvauhtia, rationalisoimalla palvelutuotantoa ja tasapainottamalla talouden.

Sen sijaan talouden elvyttyä – siis vailla akuuttia rahoituskriisiä – sosiaalipolitiikkaan on tehty innovatiivisia uudistuksia. Selkein muutos 1990-luvulla on ollut siirtyminen kansalaispalkkaa lähennelleestä työttömyysturvasta työ- ja aktivointilinjalle (myös Torfing 1999; Julkunen & Nätti 1997). Aktiivisuuslinjaa on voimistettu kolmella peräkkäisellä työmarkkinauudistuksella (1993, 1995, 1998) ja sosiaalihuoltolailla. Inkluusion nimissä on hyväksytty myös vasemmistolaiselle ajattelulle vieras velvollisuuksien ja sanktioiden politiikka.

Aktiivisuuslinja velvollisuuksien painotuksineen on irtiotto kaksikymmenvuotisesta työvoima- ja sosiaalipoliittisesta linjasta. Myös eläkejärjestelmässä on tapahtumassa merkittävä reformi. Työmarkkinaeläkkeet ovat yleistymässä universaalin peruseläkkeen rinnalla. Ne ovat suomalaisten työeläkkeiden funktionaalinen vastine, mutta ei-lakisääteisinä ne jäävät julkisten menojen ulkopuolelle ja täten vähän kaunistavat Tanskan hulppeaa bruttoveroastetta.

Myös Hollannin reformidynamiikka (ks. Levy 1999) muistuttaa Tanskaa. Oikeistohallitus pysäytti ensin julkisten menojen kasvun ja sai talouden parempaan tasapainoon, sittemmin sosiaalidemokraattinen hallitus tai koalitio on aloittanut innovatiivisemman ja instituutioita uudelleenmuotoilevan politiikan. Samaa voi todeta Suomestakin. 1990-luvun alkupuolen oikeistohallitus toteutti jopa shokeeraavan tiukkaa finanssi- ja säästöpolitiikkaa, mutta vailla erityisiä sosiaalipoliittisia keksintöjä. Vaikka kovin merkittävistä innovaatioista ei voi puhua sen jälkeenkään, on sosiaalidemokraattien johdolla kuitenkin reformoitu sosiaalipoliittisia instituutioita. Osin selityksenä voi olla aikaviive: instituutioiden uudistaminen vie aikaa. Mutta kysymys voi olla myös kansalaisyhteiskunnan (Pohjoismaissa työmarkkinajärjestöjen) integroimisesta uudistuksiin, mihin sosiaalidemokraateilla on paremmat edellytykset.

Putoaako Suomi joukosta?

1990-luvun läpi selvinnyttä pohjoismaista valtiota ei missään tapauksessa voi kutsua residuaaliseksi. Sekä Eitrheim ja Kuhnle (2000) että Heikkilä ym. (1999) pitävät tärkeimpänä 1990-luvun ilmiönä hyvinvointivaltioiden vakautta. Vakaus nojaa valtioiden institutionaaliselle ja normatiiviselle hyväksyttävyydelle.

Mutta yhtä selvää on, että ainakin Ruotsi ja Suomi 1990-luvulla etääntyivät ideaalista, jos pohjoismaisen hyvinvointivaltion tunnuksina pidetään universalismia sekä etuuksien anteliaisuutta ja palvelujen laadukkuutta. On vaikea sanoa, minkä rajan jälkeen maa pitäisi sulkea pohjoismaisen klubin ulkopuolelle. On myös mahdoton sanoa, miltä tilanne kymmenen vuoden päästä näyttää. Tuliko Suomen 1990-luvun säästöpolitiikasta – kuten Tanskan säästökuurista – väline, jolla hallitusten ja Raimo Sailaksen lupausten mukaisesti pohjoismainen hyvinvointivaltio pelastettiin ja lujitettiin?

Tietyt merkit Suomessakin puhuvat tällaisen johtopäätöksen puolesta. 1990-luvun kriisi pelasti hyvinvointivaltion kasvot. Kansalaismielipide ja julkisuus ovat kääntyneet hyvinvointivaltion puolelle. Sairaanhoitajan ei tarvitse enää tuntea syyllisyyttä siitä, että "syö insinöörin pöydästä". Radikaalien yksityistämis- ja markkinareformien *momentum* meni ohi. Karsittu, rationalisoitu ja köyhiä tiukemmin kontrolloiva hyvinvointivaltio ei herätä samanlaisia ideologisia kiistoja kuin yhtämittaisen ekspansiokauden jälkeinen valtio 1980-luvun lopussa.

Tämä ei kuitenkaan ole koko saldo 1990-luvusta. Anttonen & Sipilä kysyvät (2000, 261–262), voiko Suomea enää pitää tyypillisenä esimerkkinä pohjoismaisesta hyvinvointivaltiosta. Sosiaali- ja terveydenhuoltomenot ovat eurooppalaisen keskitason alapuolella. Toimeentulotuen rooli on jäänyt tärkeäksi, samoin ruokapankkien. Tuloerot kasvavat ja köyhyys yleistyy. Anttonen & Sipilä näkevät merkkejä siitä, että Suomi on palaamassa samaan asemaan, missä se oli vielä 1960- ja 70-luvulla, jolloin Suomi seuraili pohjoismaista mallia vaatimattomalla tasolla. Kannattaa myös muistaa, että Esping-Andersenin regiimiklassikko (1990) sijoitti Suomen pohjoismaisen mallin reunatapaukseksi.

Pragmaattisesti ja epäideologisesti

Meilläkö uusliberalismia?

> 1980-luvun puolivälistä lähtien Suomessa on tehty hyvin samanlaisia uudistuksia kuin Uudessa-Seelannissa. Siellä maatalouden tukeminen lopetettiin. Meillä EU-jäsenyys puhkaisi maatalouden muutoksen kohti varsinaista yrittäjyyttä. Kummassakin maassa raha- ja pääomamarkkinat vapautettiin ja kasinotalouden kuplat syntyivät, ja sitten puhkesivat...
>
> Myös valuutta pantiin Uudessa-Seelannissa kellumaan, kuten meillä vuodesta 1992 aina lokakuuhun 1996. Sosiaalitukia leikattiin niin kuin Lipposen hallituskin on tehnyt, tosin monen mielestä riittämättömästi. Valtionyhtiöitä pantiin myyntiin ja rahoilla lyhennettiin valtion velkaa. Meillä Valmet meni pörssiin jo vuosia sitten ... Posti, Tele on yhtiöitetty, samoin VR.
>
> Varsinainen muutos Uudessa-Seelannissa osui muutaman vuoden taakse. Työmarkkinarakenteita uudistettiin rajusti, ne vapautettiin sääntelystä, niin kuin aiemmin oli tehty tavara- ja pääomamarkkinoille.

> Myös verotukseen tehtiin täysremontti. Korkein marginaaliveroprosentti pudotettiin 66:sta 33:een ja tuloverossa on enää kaksi porrasta. Julkishallinto järjestettiin uudelleen ja virkamiehet saatettiin tulosvastuuseen..
>
> Eikö työn markkinoiden avaamista kannattaisi kuitenkin Suomessakin vakavasti ja kiihkottomasti pohtia, sillä vuonna 1996 Uudessa-Seelannissa ollaan tilanteessa, jossa valtion velka on hyvin hallinnassa.. (*Muutosrohkeutta vai siilipuolustusta* 1997, 43–44.)

Kaikki teollisuusmaat ovat vaihtaneet hyvinvointivaltion laajenemisen jälkiekspansiiviseen politiikkaan. Tässä vaihdoksessa voidaan korostaa joko yhtäläisyyksiä – kuten edellä Suomen ja Uuden-Seelannin – tai eroja. Tietyissä suhteissa prosessit ovat samat teollisuusmaasta toiseen. Kaikkialla on ensin vapautettu raha- ja pääomamarkkinat, sen rinnalla käynnistetty julkisen sektorin kasvua rajoittava reformi ja sitten mukautettu sosiaalipolitiikkaa uusiin ehtoihin. Edellä esitetty sitaatti nostaa esiin myös ne kaksi kohtaa, missä suurimmat erot liberaalien ja sosiaalikorporatististen maiden välillä ovat olleet, eli työmarkkina- ja veroreformien syvyydessä.

Työelämän rakenteita ja instituutioita on joustavoitettu kaikkialla, mutta esimerkiksi Suomessa kollektiivinen sopiminen on säilytetty. Sopeutumista haetaan neuvotteluyhteiskunnan raameissa. 1990-luvun suuret ratkaisut (EU-jäsenyys, talous- ja rahaliitto) on tehty palkansaajajärjestöjen johdon tuella. Myös veroreformit ovat anglosaksisiin maihin verrattuna olleet varovaisia. Julkisille menoille ja siten verotuksen kasvulle on asetettu jarruja, mutta hyvätuloisille suunnattuihin mittaviin tulonsiirtoihin marginaaliveroprosentteja puolittamalla ei ole ryhdytty. Toisaalta hyvätuloisia ei anglosaksiseen tapaan ole suljettu hyvinvointivaltion ulkopuolelle. Vuonna 1997 Ison-Britannian bruttoveroaste oli 34,4 prosenttia, Yhdysvaltojen 30,7 prosenttia ja Suomen 47,0 prosenttia (Julkinen talous 2000-luvulla, 1998, liitetaulukko 2). Anglosaksiset veroasteet viestivät merkittävästä valtion tai julkisen sektorin rajoittamisesta ja hyvinvointivaltion residuaalisesta luonteesta.

Sosiaalipolitiikkaa koskevissa keskusteluissa erotetaan usein ideologisesti motivoitu, hyvinvointivaltion järjestelmäkritiikistä ponnistanut uudelleenarviointi ja epäideologinen sopeutuminen rakenteellisiin paineisiin. Suomesta ajatellaan, ettei meidän reformimme ole ollut ideologisesti motivoitu. Väitän, että tällainen erottelu ideologisen ja välttämättömän välillä on liian jyrkkä. Myös Yhdysvaltojen, Uuden-Seelannin ja Ison-Britannian politiikan vaihtamisen taustalla oli entisen kasvu- ja työllisyysmallin kriisiytyminen. Toisaalta Suomen tai Ruotsin reformi ei tietenkään ole vailla ideologisia ulottuvuuksia ja uusliberalististen reseptien jäljittelyä.

Sakari Hänninen (1998) toteaa sekä Suomen läpikäymien siirtymien että "tekstuaalisen näytön" puhuvan uusliberaalin käänteen puolesta. Silti Hänninen haluaa avata muita perspektiivejä 1990-lukuun. Monet uusliberaaleina pidetyt ratkaisut heijastavat suomalaista lamapoliittista perintöä, sellaista, mitä Suomessa on tyypillisesti tehty laman ja taantuman aikana.

Tällaisina sosiaalipoliittisina linjoina, jotka toistuvat kullekin ajalle ominaisessa historiallisessa asussa ovat muun muassa sosiaalihuollon ehtojen tiukentaminen, valtion ja paikallishallinnon uusi työnjako, paine haavoittuvien ryhmien oikeuksia kohtaan, vaatimus joustavammista työmarkkinoista ja halvemmasta työvoimasta, yrittämisen ja ahkeruuden ylistäminen ja vapaaehtoistyön roolin esiinnousu (Hänninen 1998). Klassista liberalismia heijastaneen köyhäinhoitoasetuksen (vuodelta 1879) henki on otettavissa tarvittaessa käyttöön.

Poliittiset valinnat saattavat heijastaa ja ilmentää enemminkin suvereenin kansallisen olemassaolon ahdistusta ja taloudellista rationalismia kuin aitoa uusliberalistista ideologiaa. Taloudellinen pohja – talouskasvu, teollisuuden ja viennin kannattavuus, vaihtotase, valtion kassa, työllisyys – on saatava kuntoon, että voidaan uhrata ajatuksia sellaisille ylellisyyksille kuin tasa-arvoisuus tai sosiaalipolitiikka. Kapean taloudellisen rationalismin ohella 1990-luvun politiikat (EU, rahapolitiikka, EMU, pankkituki, lamapolitiikka) heijastavat kansallisen turvallisuus- ja identiteettipolitiikan ja "valtion järjen" prioriteetteja pikemmin kuin todella uusliberalistista pyrkyä.

Eitrheim & Kuhnle (2000), jotka vertaavat pohjoismaisia hyvinvointivaltioita 1990-luvulla, puolestaan näkevät eniten uusliberalististen diskurssien vaikutusta Suomessa. Uusliberalistisen retoriikan mukaiset väitteet sosiaaliriippuvuudesta, sosiaaliturvan väärinkäytöstä ja kannustavuudesta ovat perustelleet sosiaalipoliittisia uudistuksia.

Politiikan nimeäminen uusliberalistiseksi tai joksikin muuksi ei mielestäni ole kovin olennaista. Kutsuttakoon suomalaista politiikkaa vaikka pragmaattiseksi ja rajoitetuksi (uus)liberalismiksi. "Uusliberalismi" ei kuitenkaan ole selitys. Viime vuosikymmenten muutosten selittäminen uusliberalismilla on kuin panisi vankkurit hevosen eteen (Bauman 1998). Ajattelun tai politiikan nimeäminen uusliberalistiseksi ei selitä sitä, miksi läntiset eliitit 1980-luvulla kääntyivät yhä enemmän uusliberalistisiksi nimettyjen ajatusten puoleen. Ei se selitä myöskään sitä, miten 1990-luvulla Suomessa harjoitettu politiikka oli mahdollista.

Vanhoin ja uusin instituutioin

> Valtiontalouden tasapaino on saavutettu ankarilla säästöillä... Näin rajuun julkisen talouden supistamiseen ei muualla ole kyetty. Eurooppalaiset kommentaattorit ihmettelevät, miksei täkäläinen kansa ole kadulla mellakoimassa. Suomalaisen yhteiskunnan yhtenäisyys näkyy siinä, että meillä kyetään kohtuullisessa sovussa toteuttamaan sellaisia karvaita ratkaisuja, joihin syvemmän luokkajaon yhteiskunnissa ei pystytä. (Soininvaara 1999, 20.)

Olivatko "suomalaiset" kollektiivisesti valmiita uudistuksiin vai millaiset talous-valtio-yhteiskunta-suhteet tekivät politiikan mahdolliseksi? Mitä muuta 1990-luvusta voi sanoa kuin että valtion rahoituskriisi oli kyllin syvä, akuutti ja hyvin levitetty yhteiseksi huoleksi oikeuttaakseen säästöpolitiikan ja muun uudelleensuuntaamisen? Yhtenäisyyttäkö ja pieniä luokkaeroja vai eliittiryhmien ja teknokraattisen vallan puskurointia ja suojaamista kansalaismielipiteeltä ja demokratialta?

Tässä kirjassa vastauksia etsitään a) instituutioista, sekä vanhoista, syvään juurtuneista instituutioista että instituutioiden uudelleenmuotoilusta, ja b) politiikan tekemisestä ja ajattelemisesta, mentaalisista malleista ja niiden vaihtamisesta. Väitteeni on, että nämä yhdessä loivat sellaisen hallinnan rakenteet, joilla tuo "Suomen ihme" oli mahdollinen. Kokoan seuraavassa vielä *kymmenen teesiä* karsintapolitiikan selitykseksi. Ne eivät ole tärkeysjärjestyksessä eikä niitä voi sellaiseen asettaakaan.

1. Eliittien kyky koota konsensusta on havaittu keskeiseksi ehdoksi pienten maiden sopeutumisessa uuteen aikaan. Se konsensus, mihin Suomen malli oli taipunut, maksoi itsensä korkojen kanssa taloudellisille ja poliittisille eliiteille. Suomessa konsensusta auttavat pienen maan pieni mittakaava ja pieni verkottuva eliitti, koalitiohallitukset (aina niin sanottuihin sateenkaarihallituksiin saakka) ja hallituskeskeinen toimintapa, missä eduskunta toimii eräänlaisena puskurina hallituksen ja kansalaisten välillä, ottaa vastaan "iskuja". Olennaista on työmarkkinajärjestöjen ja puolueiden eliittien, johdon ja teknokraattien kyky yhteistyöhön. Kokoomus tuli tauon tai paitsion jälkeen hallitusyhteistyöhön vuonna 1987, ja on sen jälkeen muodostanut markkinamyötäisen politiikan etujoukon.

2. Julkisen sektorin reformi ja hallinnan rakenteiden uudistaminen. Meillä on vanhastaan demokratialta suojattua valtaa nimenomaan Suomen Pankissa. 1980- ja 90-luvun hallintarakenteiden uudistukset ovat tukeneet tiukkaa finanssipolitiikkaa ja säästöjen tekemistä. Tällaisia ovat yhteiskuntapoliittisen vallan keskitys valtiovarainministeriöön, säästöpäätösten tekoa helpottanut enemmistödemokratia, kunnille suunnattujen kannustinjärjestelmien muutos, palvelujen delegointi 452 kuntaan, joista jokaiselle tulee rationaaliseksi elää säästeliäästi, uuden hallintopolitiikan ja tulosohjauksen läpivienti valtiossa ja kunnissa. Säästöpolitiikan on toteuttanut valtiovarainministeriöön keskitetty valta sekä kuntiin ja valtion laitoksiin delegoitu vastuu. Kaukonen (2000, 202) puhuu desentralisoidun sopeutuksen ja sosiaalisten riskien hajautetun hallinnoinnin ajasta.

3. EU:n talous- ja rahaliitto välittävänä hallintarakenteena. Euroopan rahaliitto on ottanut omakseen globaalin talouden imperatiivit, eli taloudenpidon uskottavuuden, vakaan rahan, yhteiseen rahaan sidotut valuutat, ylijäämäisen julkisen talouden ja tehnyt niistä poliittisesti sitovia ja sanktioin valvottuja. Vakaus- ja kasvusopimuksen kautta rahaliitto tukee entisestään valtiovarainministeriön valtaa ja tekee poliittisista kysymyksistä teknisiä.

4. Virkamieseliitin keskeinen asema ja asettuminen muutosprosessin johtoon elinkeinoelämän liittolaiseksi; ajan henkeä ja oppeja omaksuneet teknokraatit ja taloudellisen asiantuntemuksen painottuminen uudessa finanssikapitalismissa. Tämä pätee niin valtiossa kuin kunnissa. Valtion

virkamiehet selvitysmiesten tuella, kunnissa johto konsulttien tukemana ovat ottaneet aloitteen. Näkyvin esimerkki virkamiesvallasta on se rooli, jonka Raimo Sailas sai tai otti. Se oli osin institutionaalisesti annettua, osin henkilökohtaisesti otettua päätöksenteko- ja suostutteluvaltaa. Ylipäänsä VM käytti laman avaaman pelitilan nopeasti ja tehokkaasti rakennemuutoksen tuottamiseksi.

5. Suomen syvälle juurtuneen toimintatavan hyvä yhteensopivuus avoimen talouden vaatimusten ja markkinaliberaalin eetoksen kanssa. Silloinkin kun Suomessa vallitsi "suljettu sopimustalous" (Väyrynen ym. 1999, 19), sen toimintatavan prioriteetit olivat vientiteollisuuden kilpailukyky ja valtion kassatasapaino. Mitä muuta uusi talouspolitiikka oikeastaan vaatiikaan – paitsi ettei viennin kilpailukykyä saa tuottaa devalvaatiolla! Vanhojen prioriteettien varaan on voinut rakentaa mentaalisia ja politiikkajatkuvuuksia.

6. Pohjoismaiseen hyvinvointivaltion kannatukseen sopivat säästö- ja uudistusretoriikat. Vaikka taustalla oli pohjoismaisen hyvinvointivaltion periaatteellista, ideologista arvostelua, kansalaisille säästöpolitiikka on perusteltu joko välttämättömyytenä tai "meille niin tärkeän" hyvinvointivaltion pelastamisena. Hallitusten viestin mukaan hyvinvointiyhteiskunnan uhkana eivät olleet säästöt vaan se että ne jätetään tekemättä (Hellsten 1996, 124). Sosiaalipolitiikan uusi eetos puolestaan on esitetty "työnteon kunnioittamisena". Harvat arvot vetoavat Suomessa yhtä hyvin.

7. Suomalaiseen poliittiseen tyyliin kuuluu ideologioita piilottava pragmatismi ja siihen liittyvä välttämättömyyden retoriikka. Pekka Kosonen (1998, 326) katsoo, etteivät viinaset ja niinistöt ole tarvinneet uusliberalistisen filosofikeskustelun sivustatukea, koska suomalaista politiikkaa hallitsee "pragmaattinen välttämättömyyksien logiikka". Välttämättömyyksien retoriikka siirtää asioita pois politiikan piiristä, epäpolitisoi niitä. Ero on huomattava vaikkapa Isoon-Britanniaan verrattuna. Siellä niin konservatiivit kuin työväenpuoluekin ovat pukeneet sosiaalipoliittiset uudistukset vahvasti profiloiduksi ideologiaksi. Asioiden perusteluksi suomalaisessa poliittisessa tyylissä riittää, että politiikka on ainoaa mahdollista tai välttämätöntä.

8. Korkea työttömyys käänsi työmarkkinoiden voimasuhteet ja teki palkansaajien neuvotteluaseman ja valtaresurssit heikoksi sekä palkkakehityksessä että yleisen yhteiskuntapoliittisen linjan suhteen. Esimerkiksi julkisen sektorin ammattiliitoilla ei ollut mahdollisuuksia vastustaa palvelujen heikentämistä. Pääasiassa julkisen sektorin ammattilaiset tyytyivät venymään ja tekemään myönnytyksiä omissa työehdoissaan. Toisaalta ammattiyhdistysliike on kuitenkin asettanut sen rajan, jonka yli sosiaalipolitiikan karsintaa tai uudelleenmuotoilua ei ole voinut viedä.

9. Vastarinnan kanavien puuttuminen. Minkään kanavan kautta ei syntynyt organisoitua vastustusta, vaikka tutkimukset paljastavat epäluottamusta ja vieraantumista (Blom ym. 1999; Pekonen 1998). SAK organisoi laman alussa kaksi säästöpolitiikan vastaista laajaa mielenosoitusta ja uhkasi yleislakolla. Ilmeisesti niillä ei ollut tulosta ja hallituksen vaihduttua hallituksen tyyli muuttui vähemmän provosoivaksi, joten jatkoa ei seurannut. Politiikan tutkijat (kuten Pekonen 1998) ovat päätelleet, että nationalistiselle oikeistoreaktiolle on kasvupohjaa, silti liikkeitä – muuta kuin pakolaisvastaisuutta – ei ole syntynyt. Meillä "katu ei puhu" sillä tavalla kuin se tekee nimenomaan Ranskassa (Ekholm 2000).

10. Kovan säästöpolitiikan hyväksymiselle voi etsiä selityksiä myös suomalaisesta mentaliteetista. Suomalaisille on helppo perustella valtiontalouden säästötarvetta. Valtion talouteen suhtaudutaan kuin kotitalouden budjettiin ja kaikissa 1990-luvun mielipidekyselyissä valtiota kehotettiin säästämään eikä lainaamaan.[60] Laman aikana (Julkunen 1992b) arvelin, että agraarikonservatismi ja markkinaliberalismi löytävät toisensa valtion vastaisessa reaktiossa. Vetosin myös Juha Siltalan psykohistorialliseen tulkintaan siitä, että "hyvinvointivaltio ei ole koskaan vastannut suomalaista kansanluonnetta. Suomalainen elämä ei ole hemmottelua ja hoivaa vaan selviytymistaistelua."

Lama saatettiin esittää yhteisenä ponnistuksena, toisena talvisotana, johon kuului uhrausten vaatiminen kansalaisilta, etenkin kun nämä olivat "eläneet yli varojensa". Lamadiskursseissa kosketeltiin suomalaisia kansallisen olemassaolon ja kunnian mentaalisia kerroksia.

[60] Becker (2000, 224) huomauttaa, että Hollannissa säästöpolitiikka nojasi yksinkertaisesti taloudelliseen niukkuuteen. Kun Sauramo kuvasi suomalaisten suhtautumista valtion velkaan kioskinpitäjän rationaliteetiksi, Beckerin mukaan Hollannissa säästöpolitiikan perusteli "puodinpitäjän" diskurssi.

"Pohjoismaisella mallilla" tai hyvinvointivaltiolla on ollut keskeinen asema tutkijoiden ajatusmaailmassa, poliittisessa retoriikassa ja ehkä kansalaistenkin itseymmärryksessä. Mutta skandinaavista hyvinvointivaltiota syvemmälle Suomeen on juurtunut taloudellinen rationalismi. Silloin kun sosiaalisia periaatteita ja täystyöllisyyttä on vaikea sovittaa pääoman kasautumiseen, edelliset saavat väistyä (Kosonen 1987; 1998). Pohjoismaisen normatiivisen perinnön politiikkaa rajoittava voima on siirrettävissä sivuun. Työllisyyden, tasa-arvon ja sosiaalisen näkökulman vuoro on sitten, kun ensin hoidetaan kuntoon painavat asiat, eli yritysten tai vientiteollisuuden kilpailukyky, vaihtotase ja valtiontalouden tasapaino. Vieläkö tämä vuoro tulee 2000-luvulla, sitä en tiedä.

HIIPIVÄ MUUTOS

Jälkiekspansiivinen hyvinvointivaltio

Hyvinvointivaltiosta yleensä ja erityisesti Suomessa 1990-luvun jälkeen kysytään usein, onko se säilynyt vai ajettu alas. Tämä on karkea ja mahdoton kysymys. Sen sijaan olen tässä kirjassa analysoinut, millaista uutta hyvinvointivaltion tai sosiaalipolitiikan regiimiä Suomessa on 1990-luvulla rakennettu. Teesini on, että regiimi on "jälkeen", jälkiteollinen, laman jälkeinen, jälkisuvereeni[61] ja ennen muuta, jälkiekspansiivinen.

Kirjoittaessani vuonna 1997 raporttia Suomen sosiaalipolitiikasta ja Euroopan talous- ja rahaliitosta keksin "jälkiekspansiivisen hyvinvointivaltion". Ajattelin talous- ja rahaliiton pelisäännöt jälkiekspansiivisen sosiaalipolitiikan sinettinä. Tässä kirjassa olen palannut uudestaan tuohon ajatukseen. Termi "jälkiekspansiivinen" on kökkö, enkä ole levittämässä sitä käyttöön. Ajatusta sen sijaan pidän edelleen osuvana.

Jälkiekspansiivisella korostan syvempiä muutoksia kuin laman aikaansaamia, pakottamia tai oikeuttamia. Jälkiekspansiivinen viittaa hyvinvointivaltion kasvun ja laajenemisen jälkeiseen toiminta- ja hallintatapaan. Siirtymän paikantamiseksi huomio pitää kiinnittää muuhunkin kuin sosiaalietuuksiin ja palveluihin sinänsä. Sosiaaliturvaetuuksien leikkauksia tai jäädyttämistä olennaisempaa on sellaisten hallinnan mekanismien ja mentaalisten mallien omaksuminen, jotka luovat pohjan jatkuvalle menokontrollille. Tämä ei koske vain Suomea, vaan yleisesti 1980-luvulta lähtien toteutetut hallinnan rakenteiden muutokset ovat tähdänneet julkisten menojen kontrolliin ja rajoittamiseen, ei enää hyvinvointijärjestelmien ja sosiaalisen oikeuksien laajentamiseen.

[61] Leibfried & Pierson (1995) kutsuvat EU-maiden hyvinvointivaltioita osittain suvereeneiksi, koska mm. EY-tuomioistuin ja EU:n sosiaaliturva-asetus rajoittavat kansallista päätösvaltaa. Viittaan jälkisuvereenilla paitsi päätösvallan siirtämiseen EU-instituutioille myös globaalille taloudelle menetettyyn päätösvaltaan. Päätösvallan menetys on tietysti vain osittaista, mutta kuitenkin kiistatonta sodan jälkeisiin vuosikymmeniin verrattuna.

Ensimmäisiä merkkejä olivat veroreformit, joissa kevennettiin erityisesti pääomatulojen verotusta ja marginaaliveroasteita, sekä budjettien tekeminen kestäviksi ja budjettivallan keskittäminen valtiovarainministeriöihin. Järeämpiä keinoja ovat olleet julkisten toimintojen yksityistäminen ja uuden hallintopolitiikan mukaiset hallintouudistukset. Suomessa keskeisiä uudistuksia ovat liikelaitostamisen, yhtiöittämisen ja yksityistämisen ohella olleet valtion keskusvirastojen lakkautus, budjettikehysten käyttöönotto, säästölakien läpimenon helpottaminen, tulosohjaus ja kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistaminen. Kaikki nämä valmisteltiin lamasta riippumatta ja pantiin toimeen 1990-luvussa alussa. Kansallisia välineitä täydentää EU:n talous- ja rahaliitto, jolla asetetaan julkiset taloudet tarkkailuun ja estetään niiden laajeneminen alijäämäisten budjettien vipuamana.

Vaikka sosiaalipoliittiset järjestelmät ovat osin kypsyneet, siis tulleet valmiiksi ja täyteen mittaansa, julkiseen talouteen kohdistuu jatkuva paine. Jälkiekspansiivinen regiimi ei tarkoita tyyntä ja sopuisaa tilaa. Päinvastoin. Se on jatkuvaa pientä taistelua kansalaisten tarpeiden rajoittamisesta ja priorisoinnista sekä menojen hallinnasta kestävällä tavalla. Goul Andersen (2000, 79) katsoo, että laajojen hyvinvointivaltioiden julkisen talouden hallinnan tulevaa haastetta ei vieläkään oteta kyllin vakavasti .

Väitän, että tässä on kansallisia eroja, ja että Suomi edustaa jonkinlaista ääritapausta siinä vakavuudessa, jolla julkisten menojen hallintaan ja julkisen talouden kestävyyteen suhtaudutaan. Tämä on ymmärrettävissä vain vanhan kameralismin ja uusliberaalin konstitutionalismin toisiaan täydentävänä liittona. Mutta kaikki Pohjoismaat ovat 1980- ja 90-lukujen kriisien jälkeen tasapainottaneet julkiset taloutensa. Pohjoismaiden valtio-yhteiskuntasuhteissa on jotain sellaista, joka mahdollistaa valtion toimintakyvyn niin julkisten tulojen keräämisessä ja uudelleenjaossa kuin tarvittaessa myös jarruttamisen ja säästämisen. 1990-luvun kriisin aikana Suomi oli kuin yksi suuri ja yhteinen valtiovarainministeriö.

Talouden hallinta

Nikolas Rose (1998; 1999; myös Harris 1999) on esittänyt teesin siitä, että kehittyneen liberalistisen hallinnan oloissa *talouden hallintaa puhdistetaan sosiaalisista periaatteista*. Jälkiteollinen, globaali talous näyttää entistä vaikeammin hallittavalta, monimutkaiselta, epävarmalta ja yllätykselliseltä. Näissä oloissa – tai näin ymmärretyissä oloissa – kansallisvaltion kapasiteetti uudelleensuunnataan talouden hallintaan sekä talouden uskottavuuden rakentamiseen ja esittämiseen. Kasvun, vakauden ja innovatiivisuuden tuottamisessa hellitetään vanhoista sosiaalisista periaatteista. Sosiaalisten ja poliittisten asioiden hallinnassa käytetään yhä enemmän talousteorian ajatusmalleja, kieltä ja argumentteja. Markkinoita tai niiden jäljitelmiä sovelletaan uusille alueille julkiseen hallintoon, julkisiin palveluihin ja sosiaalivakuutukseen.

Julkisille menoille ja verotukselle ei ole absoluuttista rajaa. Periaatteessa olisi mahdollista kerätä kaikki tulot yhteiseen kassaan ja jakaa ne demokraattis-byrokraattisten mekanismien avulla eri tarkoituksiin. Verotuksen ja julkisten menojen raja välittyy aina jonkin ymmärryksen kautta. Kun julkisten menojen kasvua ja valtion aktiivista talouspoliittista roolia 1980-luvulla alettiin rajoittaa, taustalla oli ymmärrys siitä, että kansantalouden resurssit ovat tehokkaammassa käytössä yksityisessä omistuksessa ja markkinaperiaatteiden ohjaamina. Raimo Väyrysen huomio uusliberalistisen merkitysyhteisön tehokkuudesta pätee tässäkin. Uusliberalistinen oppi toimi muurinmurtajana näkemyksen levittämisessä ja omaksuttamisessa. Sen jälkeen verotuksen, velan ja aktiivisen talouspolitiikan haitallisuus on instituoitu hallitsevaan talousdoktriiniin, poliittisten eliittien uskomukseksi ja vapaasti liikkuvien pääomien ylläpitämään regiimikilpailuun. Julkisen talouden tarkkailu on globaalin talouden uusien pelisääntöjen pykälä numero yksi tai ehkä kaksi, palkkahillinnän jälkeen.

Suomi on esimerkki siitä, miten kansallisvaltion kapasiteettia on suunnattu sekä makrotaloudellisen vakauden ja uskottavuuden että kansallisen innovaatiokyvyn ja teknologisen uudistumisen suuntaan. Samalla talouden hallintaa puhdistetaan vanhoista sosiaalisista sisällöistä. Sen sijaan olennainen osa talouden hallintaa on julkisen talouden rahoituksen sellainen kestävyys, että päättäjät voivat suhtautua luottavasti tuleviin taloudellisiin ja demografisiin vaihteluihin.

Kirjan kantava ajatus on ollut nelivaiheinen muutos tai transformaatio, jolla teollisuusmaat ovat hakeneet uutta kasvu-uraa sodanjälkeisen kasvumallin tai pitkän aallon kriisiydyttyä. Uuden kasvu-uran aineellisena pohjana on ollut mikroelektroniikan ja informaatioteknologian läpimurto, joka mahdollistaa talouden yhteenkasvamisen maapallolla. Transformaation vaatima instituutioiden uudelleenmuotoilu on valtioiden tehtävä. Uusliberalistisen merkitysyhteisön rooli vanhojen ajattelutapojen murtajana on ollut keskeinen, samoin anglosaksisten maiden rooli uudistusten kärkenä.

Ensimmäisenä reformoitiin rahamarkkinainstituutiot ja rahapolitiikan periaatteet monetarististen suuntaviivojen mukaan. Ajallisesti vain hieman jäljessä käynnistyi julkisen sektorin reformi. Nämä on voitu toteuttaa taloudellisten, poliittisten ja virkamieseliittien päätöksin. Työmarkkinainstituutioiden joustavoittamista ja sosiaalipolitiikan karsintaa ja uudelleenmuotoilua vastassa ovat ammattiyhdistysliike ja kansalaiset. Hyvinvointivaltio on läsnä kansalaisten arjessa ja selviämisessä, siihen liittyy voimakkaita moraalisia tunteita, ja muutoksista on päätettävä kansanedustuslaitoksissa, ei suljettujen ovien takana.

Rahamarkkinoiden sääntöjen äkillinen vaihtaminen ja taloudellisen integraation syventäminen tuotti etenkin pienissä talouksissa – Suomessa, Ruotsissa ja Uudessa-Seelannissa – vaihtotaseen vajeen, laman, työttömyyden kasvun ja julkisen talouden rahoituskriisin. Talouskriisi puolestaan kanavoitui hyvinvointivaltion ja työmarkkinainstituutioiden muutosvaatimusten perusteluksi. Vaikka olen konstruoinut 1990-luvusta kertomusta, missä lama ei ole pääosassa, en vähättele Suomen laman syvyyttä, dramaattisuutta tai vaikutuksia. Lamalla ja julkisen talouden rahoituskriisillä on olennainen rooli instituutioiden reformoinnin ketjussa. Akuutti rahoituskriisi on sosiaalipoliittisen reformin päänavaaja, vaikka reformin eteneminen riippuu poliittisen ja institutionaalisen dynamiikan vuorovaikutuksesta. Euroopan pienissä maissa kehityskulku näyttää usein siltä, että rahoituskriisi ja/tai uuskonservatiivinen hallitus on pannut toimeen käänteen, sosiaalidemokraatit ovat sitten jatkaneet sosiaalipoliittisten instituutioiden sopeuttamista uuteen regiimiin.

Vaikka vuosituhannen lopun sosiaalipoliittisen reformin tarkoitus on menojen hallinta, sisältää politiikka muutakin kuin etuuksien tai palvelujen leikkauksia tai jäädyttämistä. Mikään uljas kokonaisreformi ei ole mahdollinen instituutioiden oman ja demokratian vastustuskyvyn vuoksi, vaan uuden suunnan hakeminen tapahtuu marginaaleissa ja kokeilevin askelin. Uutta regiimiä on rakennettava pala palalta.

Sosiaalipolitiikan reformissa on yhteisiä suuntaviivoja. Sosiaaliturva- ja verojärjestelmiä muotoillaan työllisyyttä, työkannustimia ja aktiivisuutta tukeviksi. Samalla kun vakaa täystyöllisyys on menetetty, sosiaaliturva kiinnitetään entistä tiukemmin työyhteiskuntaan, (työ)markkinoihin ja ansioiden vakuuttamiseen. Työllisyydestä syrjäytetyille luodaan osallistamisen (inkluusion) politiikkaa. Keski-Euroopassa sukupuolijakojen modernisaatio on olennainen osa vuosituhannen vaihteen reformia. Suomi on sikäli etulyöntiasemassa, että naiset on jo kiinnitetty työmarkkinoille.

Julkisten menojen hallittavuus ykkösprioriteettina ei tarkoita, etteikö vuosituhannen vaihteen reformeilla voisi olla muitakin vanhanaikaisesti edistyksellisiä ulottuvuuksia kuin sukupuolijakojen modernisaatio. Levy (1999) ehdottaa sellaisia, missä karsinta kohdistetaan etu- ja erioikeuksiin, vaikkapa kohtuuttomiin eläke-etuuksiin. Kuitenkin oikeudenmukaisuuden, tasa-arvon ja osallisuuden lisääminen on huomattavasti yksinkertaisempaa julkisten tulojen kasvaessa kuin niiden polkiessa paikallaan tai supistuessa.

Köyhyys ja syrjäytyminen ovat nousseet kaikkialla Euroopassa keskeisiksi sosiaalipoliittisiksi kysymyksiksi. Korkean työttömyyden ja pirstoutumisen oloissa on vaikea säilyttää sosiaalipolitiikkaa siinä mielessä universaalina, että ratkaisut koskisivat "meitä". Pikemmin kysytään, mitä "heille" pitäisi tehdä. Eurooppalaisen inkluusiopolitiikan paradoksi on siinä, että se kohtelee sisäänsuljettavia toisina, joihin voidaan soveltaa toisenlaisia sääntöjä kuin sosiaalivakuutuksessa, eli tarveharkintaa, tulorajoja, pakkoa, velvollisuuksia, vastikkeita, ehdollistamista, epäilyjä ja kontrollia. Sen sijaan osallisuuden ja yhteenkuuluvuuden politiikka ei hyväksy ratkaisuksi enää rahaa tai tulojen uudelleenjakoa, "jakopolitiikkaa".

1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi on yhä enemmän järjestelmiä

rationalisoivaa asiantuntijatyötä. Se nojaa poliittisten ja korporatiivisten intressien teknokraattisen yhteensovitukseen, missä asiantuntijat hiovat ja muotoilevat sosiaalipoliittisia järjestelmiä. Järjestelmistä poistetaan kohtia, joissa on ylivakuuttamista tai passivoivia elementtejä, järjestelmien hallintoa ja rahoitusratkaisuja hiotaan, järjestelmien rationaalisesti valitseville toimijoille tarjoamia kannustimia tarkastetaan, etsitään syrjäytymisen ja ulossulkemisen vastaisia keinoja. Nämä ovat reformeja, joita suuret joukot eivät vaadi kaduilla tai edes edustajiensa välityksellä.

Polut ja riippuvuudet

Tietyssä yksinkertaisessa muodossa ajatus sosiaalipolitiikan polkuriippuvuudesta on vastaansanomaton. Jo rakennetut sosiaalipoliittiset järjestelmät asettavat uudistusten ehdot. Eurooppalaiset hyvinvointivaltiot näyttävät myös säilyttävän sosiaalimenojen ranking-listoilla ne suhteelliset sijat, joille ne asettuivat ennen 1980-luvun taitekohtaa. Tanska, Hollanti ja Ruotsi ovat pysyneet hyvinvointikulutuksen tilastollisessa kärjessä merkittävistäkin suunnanmuutoksista huolimatta.

Kuitenkin sosiaalipoliittisia instituutiota ja niiden pohjana olevia mentaalisia malleja myös muotoillaan uudestaan. Jos on vaikea vetää rajaa radikaalin ja vähittäisen, sopeutuvan ja innovatiivisen, karsivan ja uudelleenmuotoilevan muutoksen välille, niin yhtä vaikea on sanoa, mikä on regiimin omaa mukautuvuutta, mikä polun tai regiimin vaihtamista. Jos Tanska ja Hollanti ovat merkittävällä tavalla irtautuneet 1950–1970/1980-lukujen työllisyyspolitiikan ja työttömyysturvan periaatteista, niin ovatko ne vaihtaneet polkua? Kun Hollanti on lähtenyt omille teilleen Saksaan verrattuna, niin se on ehkä vaihtanut polkua, mutta onko se hylännyt konservatiivis-korporatistis-familistisen regiimin?

Suomessa 1990-luvun lopulla reformoitiin sosiaalipoliittisia järjestelmiä tavalla, joka ylittää "pelkät" säästöt. Julkisen vallan vastuuta kansalaisten elämässä kavennettiin. Kansalaisen perusturva heikentyi, kun toisella puolella kirkastettiin työhistoriaan pohjaavaa sosiaalivakuutusta ja toisella

puolella vahvistettiin tuloharkintaa. Kannustavaa ja aktivoivaa sosiaalipolitiikkaa vahvistettiin ja varsinkin eliittien mentaaliset mallit vaihtuivat. Sosiaali- ja terveyspalveluja rationalisoitiin ja hyväksyttiin realiteettina se, ettei kansalaisten oikeutettuihinkaan tarpeisiin voida vastata kollektiivisesti.

Taitekohdissa on kuitenkin mahdoton sanoa, miten käänteentekevää uudelleenajattelu on tulevaisuuden kannalta . Ruokkiiko se uutta muutosta vai synnyttääkö se päinvastoin vastaiskun? Kun aloitin tämän kirjan, olin vakuuttunut myös Suomen osalta sellaisesta suunnanmuutoksesta, jolla Paul Wilding (alunperin 1992, julk. 1995, 57, 69–70) kuvasi Britannian kymmenen vuotta aikaisempaa kehityskulkua.

> Hyvinvointivaltio ei romahtanut 1980-luvulla. Pinnallisesti tarkastellen se oli vuonna 1990 jotakuinkin samanlainen kuin se oli ollut vuonna 1980, mutta todellisuudessa se oli muuttunut merkittävästi ja radikaalin suunnanmuutoksen siemenet oli kylvetty..
>
> .. Esiin astuu pluralistisempi, markkina-suuntautuneempi, suppeampi järjestelmä, joka välittää paljon vähemmän eriarvoisuudesta ja epäoikeudenmukaisuudesta.

Allekirjoitan "suunnanmuutoksen", muodonmuutoksen tai uuden regiimin aseittaisen rakentamisen edelleenkin, mutta en tiedä näiden radikaalisuudesta. Sen 1990-luku on osoittanut, että talous- ja rahoituskriisin oloissa Suomessa voidaan toteuttaa poikkeuksellisen kovaa säästö- ja karsintapolitiikkaa. Nimenomaan tätä pidän Suomessa polkuriippuvana jatkuvuutena. Sosiaalipolitiikan suunnanmuutos on toteutettu syvälle juurtuneiden jatkuvuuksien ja polkujen varassa.

Suomen polku: "Eurooppaan" ja taloudellista rationalismia

Taloudellinen ja sosiaalinen kriisi luo ja loi uudenlaista tilaa pohtia yhteiskuntapoliittisia suuntia. Suomessa kriisin luoma "herkkyysaika", jolloin radikaalit ratkaisut olivat ikään kuin tarjolla ja valittavina, kesti muutaman vuoden. Yhtäältä vaadittiin punavihreitä ratkaisuja, työn jakamista, työn käsitteen uudelleenajattelua ja kansalaisen palkkaa, toisaalta hyvinvointivaltion kutistamista ja markkinaehtoisia reformeja.

Kovin radikaaleihin reformeihin Suomi ei taipunut. Politiikkaa määrit-

tivät koko vuosisataakin määrittäneet juonet, yhtäältä taloudellisen ja kulttuurisen länsi-integraation syventäminen Suomen geopoliittisen paikan antamissa liikkumarajoissa, ja toisaalta taloudellinen rationalismi. 1980-luvun lopun ja 1990-luvun politiikan tärkein prioriteetti oli Suomen liittäminen avoimeen maailmantalouteen ja "Eurooppaan". Pyrkimys "olla mukana Euroopassa" sisälsi myös kulttuurisen pyrkimyksen olla mukana siinä mikä on modernia ja muotia. Tämä näkyi valmiudessa kääntää kansainvälisten yhteisöjen ja järjestöjen opit ja suositukset meillekin oli sitten kysymys rahapolitiikan suunnista, uusliberalistisen merkitysyhteisön näkemysten jakamisesta tai uuden hallintopolitiikan (new public management) omaksumisesta julkisen hallinnon ja palvelujen uudistamiseen.

Suomalaista jatkuvuutta on valtion kassan tahdittama poliittinen rytmi, "tyhjän kukkaron diktatuuri" (Jukka Pekkarinen) huonona aikana ja vaikeus hallita poliittisia paineita hyvänä aikana. Tiukka säästöpolitiikka voitiin hyväksyttää välttämättömyytenä valtion velkaantumisen ja kriisitietoisuuden oloissa. Lama jätti pöydälle paljaan taloudellisen rationalismin: teollisuutta on vahvistettava, vienti on tehtävä kannattavaksi, ulkomainen velka on hoidettava, valtion velan kasvu on pysäytettävä. Pidättyvyyden jatkaminen nyt, kun kassaan on virrannut rahaa, on vaikeaa. Hyvien aikojen pidäkkeeksi on kuitenkin tullut irtautuminen inflaatio-devalvaatiosyklistä ja sen lukinnut EMU-talous. Näiden uusien realiteettien kääntäminen poliittiseksi kulttuuriksi on onnistunut ainakin osittain.

Hyvinvointivaltion vastaisku

2000-luvun alun taitekohdassa Suomen hyvinvointivaltion kehityssuunnasta voi esittää kaksi vastakkaista tulkintaa. Ensimmäistä voisi kutsua *se mikä ei tapa, vahvistaa* -teesiksi. Jälkiekspansiivisen regiimin rakentaminen on saanut aikaan sellaista sosiaalipolitiikan sopeuttamista ja hallintamekanismien kehittymistä, joka ainakin lähitulevaisuudeksi *vahvistaa hyvinvointivaltion rahoituksellista kestävyyttä.* Eläkkeet ovat nyt realistisemmalla pohjalla kuin kymmenen vuotta sitten, yksilöille ja organisaatioille suunnatut kannustinjärjestelmät taloudellisesti tehokkaampia.

Myös kansalaismielipide ja valtamedia ovat palanneet tukemaan hyvinvointivaltiota ja kymmenen vuoden takainen julkisen sektorin vastainen hyökkäys on kuin pahaa unta. Hyvinvointivaltioon kohdistuva kansalaismielipide on noudattanut muissakin maissa todettua kaarta. Talouden kriisiytymistä tai poliittista vallanvaihtoa uusoikeistolle edelsi tai saatteli kansalaismielipiteen kääntyminen aikaisempaa kriittisemmäksi. Mutta kun lama tai oikeistohallitus on tehnyt tehtäväänsä sosiaaliturvan karsimisessa, kansalaismielipide on kääntynyt takaisin. Suomessa hyvinvointivaltion kannatus on EVA:n kyselyjen valossa vuodesta 1992 lähtien vahvistunut vuosi vuodelta niin, että uusimman kyselyn valossa hyvinvointivaltion kannatus on "murskaava".

"Murskaava kannatus" kohdistuu ennen muuta julkisiin palveluihin. Palvelujen yksityistäminen kohtaa entistä enemmän vastustusta. Tämä on merkittävää sen valossa, että kymmenen vuotta sitten nimenomaan julkisten palvelujen eliittikritiikki oli kärjekästä. Julkinen sektori oli tervettä taloutta hivuttava "syöpä". Nyt päättäjienkin kritiikin kärki on siirtynyt työikäisten tulonsiirtoihin ja työstä poistumiseen. Julkiset palvelut voidaan hyväksyä tuottavina ja investoivina, vaikka tietysti olisi toivottavaa, että työpaikat syntyvät yksityiselle sektorille.

Olen tässä kirjassa epäillyt, että mentaaliset mallit eivät palaa entiselleen, vaikka kansalaisten tuki hyvinvointivaltiolle ja sen rahoitukselle lujittuukin. Sekä toteutetun politiikan läpäisykyky, sosiaaliturvan väärinkäyttökohu että mielipidemittaukset antavat aavistella, että solidaarisuus huono-osaisimpia kohtaan on rapautunut. Erityisesti tämä pätee talouselämän eliitteihin.[62] Jos Zygmunt Bauman (1998) on oikeassa, ei köyhillä tai työstä syrjäytetyillä ole paljon muuta odotettavissa kuin lisää marginaaliseen työhön velvoittavaa politiikkaa. Kun hyvinvointivaltion implisiittinen lupaus arvokkaan elämän takaamisesta kaikille työpanoksesta riippumatta ja työetiikka joutuvat ristiriitaan, voittaja on työetiikan entistä voimaperäisempi viljely. Vaikka työntekoon velvoittavat ohjelmat eivät onnistu nostamaan köyhiä taloudellisesti omavaraisiksi ja poistamaan sosiaaliturvan asiakkuutta, niihin tarraudutaan yhä lujemmin.

62 Viime kuukausien tiedot tuloerojen kohtuuttomuuksista ovat synnyttäneet reaktion köyhien puolesta. Epäilen kuitenkin, pystyykö se muuttamaan kehityssuuntaa.

Edellisen teesin kanssa kilpailee *hiipivät muutokset* -teesi. Hyvinvointivaltiot ovat niin vastustuskykyisiä, että vain pienet karsinnat ja uudelleenmuotoilut ovat mahdollisia. Tämän ajan mysteeri on, että radikaalit muutokset yhteiskunnallisiin instituutioihin ovat mahdottomia ja silti maailma muuttuu toiseksi. *Mutta tämän teesin mukaan radikaali muutos ei tarvitse radikaaleja toimenpiteitä* (van Kersbergen 2000). Pienten askelten ja hiipivien prosessien tuloksena hyvinvointivaltioiden vastustuskyky karsivia ja markkinaehtoisia reformeja vastaan heikkenee. Taloudellisen eriarvoisuuden sekä köyhyyden sieto kasvaa, ja politiikka on aikaisempaa kykenemättömämpää tai haluttomampaa vastustamaan eriarvoisuuden kasvua.

Ulrich Beck kuvaa "toisen modernin" hiipivän kissantassuin.

> Juuri *siksi*, että tällaiset vähäiset mutta laajoihin seurausvaikutuksiin johtavat toimenpiteet eivät ilmaannu fanfaarien, tiukkojen eduskunta-äänestysten ja puoluepoliittisten vastakkainasettelujen saattelemina tai vallankumouksellisen lipun liehuessa, teollisen yhteiskunnan reflektiivinen modernisaatio etenee vähin äänin, ikään kuin kissantassuin, niin että sosiologit eivät edes huomaa sitä kootessaan tietoja vanhoihin kategorioihinsa. *Muutosten vähäpätöisyys, tuttuus ja monesti myös toivottavuus kätkevät näkyvistä niiden yhteiskuntaa muuttavan perinpohjaisuuden.* (Beck 1995, 14; kurs. RJ)

Sosiaalipolitiikan alueella muutoksia jopa saattelevat tiukat äänestykset ja poliittiset vastakkainasettelut. Silti muutoksia on vaikea vangita. Ne näyttävät vähäisiltä. Mutta jo kymmenen vuoden perspektiivi taaksepäin paljastaa, että niitä on.

KIRJALLISUUS

Aho, Simo & Jukka Halme & Jouko Nätti: *Tukityöllistämisen ja työvoimakoulutuksen kohdentuminen ja vaikuttavuus 1990-1996*. Työpoliittisia tutkimuksia 207, Työministeriö, Helsinki 1999.

Aho, Simo & Päivi Österman: *Ikääntyvien työssäkäynti, työttömyys ja varhainen eläkkeelle siirtyminen*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1999:7, Helsinki 1999.

Ahtiala, Pekka: Talouspolitiikka ja lama. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1997 93:1, 61–85.

Aktiivinen sosiaalipolitiikka -työryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 1999:20.

Alanen, Jussi-Pekka: Vastuu ja vaikuttaminen – Kunnallinen itsehallinto julkisen vallan osana. Teoksessa *Kunnallisen itsehallinnon renessanssi*. Tampereen yliopisto, Tampere 2000.

Alasuutari, Pertti: *Toinen tasavalta. Suomi 1946–1994*. Vastapaino, Tampere 1996.

Alestalo, Matti: Hyvinvointivaltio 1980-luvulla. Suomen Akatemia tiedottaa 5/ 1989.

Alestalo, Matti & Peter Flora & Hannu Uusitalo (1985). Structure and Politics in the Making of the Welfare State: Finland in Comparative Perspective. Teoksessa Alapuro Risto ym. (toim.): *Small States in Comparative Perspective. Essays for Erik Allardt*. Norwegia University Press, Oslo 1985.

Alestalo, Matti & Hannu Uusitalo: Finland. Teoksessa Peter Flora (toim.): *Growth to Limits. The Western European Welfare States Since World War II*. Walter de Gruyter, Berlin 1986.

Allardt, Erik: Yhteiskunnallisten teorioiden murros. Teoksessa Timo Hämäläinen (toim.): *Murroksen aika*. WSOY, Helsinki 1997.

Allardt, Erik: Kansalaisdemokratia ja hyvinvointivaltio globalisaation kourissa. Teoksessa Pekka Kosonen & Jussi Simpura (toim.): *Sosiaalipolitiikka globalisoituvassa maailmassa*. Gaudeamus, Helsinki. 1999

Allén, Tuovi: Kuntatalouden tulevaisuus. Kriisin kautta kansalaisten yhteisöksi. Teoksessa Kaj Ilmonen (toim.): *Kestävyyskoe. Kirjoituksia 1990-luvun Suomesta*. Vastapaino, Tampere 1993.

Allén, Tuovi: Suomen malli työvoimapolitiikassa. Työministeri Liisa Jaakonsaaren haastattelu. *Talous & yhteiskunta* 1998, 26:1, 3–8.

Andersen, John & Jörgen Elm Larsen: *Towards a New Welfare Model?* Förlaget Sociologi, Copenhagen 1993.

Anttonen, Anneli & Lea Henriksson & Ritva Nätkin (toim.): *Naisten hyvinvointivaltio*. Vastapaino, Tampere 1994.

Anttonen, Anneli & Jorma Sipilä: *Suomalaista sosiaalipolitiikkaa*. Vastapaino, Tampere 2000.

Atkinson, A.B.: *Incomes and the Welfare State*. Cambridge University Press, Cambridge 1995.

Atkinson, A.B.. The Economics of the Welfare State: An Incomplete Debate. *European Commission: The Welfare State in Europe. Challenges and Reforms*, No 4, 1997.

Atkinson, A.B.: *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State*. The MIT Press, Cambridge Mass. and London 1999.

Barns, Ian & Janice Dudley & Patricia Harris & Alan Petersen: Introduction: Themes, Context and Perspectives. Teoksessa Alan Petersen et al (toim.): *Poststructuralism, Citizenship and Social Policy*. Routledge, London 1999.

Barry, Norman: *Welfare*. Open University Press, Buckingham 1999.

Bauman, Zygmunt: *Work, Consumerism and the New Poor*. Open University Press, Buckingham 1998.

Beck, Ulrich: *Risk Society. Towards a New Modernity*. Sage, London 1992.

Beck, Ulrich: Politiikan uudelleen keksiminen: kohti refleksiivisen modernisaation teoriaa. Teoksessa Ulrich Beck & Anthony Giddens & Scott Lash: *Nykyajan jäljillä*. Vastapaino, Tampere 1995.

Beck, Ulrich: *The Reinvention of Politics. Rethinking Modernity in the Global Social Order*. Polity Press, Cambridge 1997

Beck, Ulrich: Kosmopoliittinen perspektiivi. Toisen modernin sosiologiasta. *Tiede & edistys* 1999 24:3, 177–199.

Beck, Ulrich: *The Brave New World of Work*. Polity Press, Cambridge 2000.

Becker, Uwe: Welfare State Development and Employment in the Netherlands in Comparative Perspective. *Journal of European Social Policy* 2000, 10:23, 219–239.

Begg, Ian & Francois Nectoux: Social Protection and Economic Union. *Journal of European Social Policy* 1995, 5:4, 285–302.

Bergmark, A. & M. Thorslund & E. Lindberg: Beyond Benevolence – Solidarity and Welfare State Transition in Sweden. *International Journal of Social Welfare* 2000, 9, 238–249.

Blom, Raimo (toim.): Mikä Suomessa muuttui? *Sosiologinen kuva 1990-luvusta*. Gaudeamus, Helsinki 1999.

Blomberg, Helena: *Rättighet, belastning eller business? En analys av välfärdsservicen i pressen åren 1987, 1993, 1997*. SSKH skrifter 9, Helsingfors universitet 1999.

Blomberg, Helena & Christian Kroll: Who Wants to Preserve the 'Scandinavian Service State'? Attitudes to Welfare Services among Citizens and Local Goverment Elites in Finland, 1992–6. Teoksessa Stefan Svallfors & Peter Taylor-Gooby (toim.) *The End of the Welfare State? Responses to State Retrenchment*. Routledge, London and New York 1999.

Boeck, Thilo & Patrick McCullough, & Dave Ward: Increasing Social Capital to Combat Social Exclusion: The Social Action Contribution. Teoksessa Aila-Leena Matthies & Kati Närhi & Dave Ward (toim.): Eco-Social Approach in Social Work. SoPhi, Jyväskylä 2001.

Bonoli, Guiliano & Bruno Palier: Changing the Politics of Social Welfare Programmes: Innovative Change in British and French Welfare Reforms. *Journal of European Social Policy* 1998, 8:4, 317–330.

Bonoli, Giuliano & Vic George & Peter Taylor-Gooby: *European Welfare Futures. Towards a Theory of Retrenchment*. Polity Press, Cambridge 2000.

Borg, Olavi: Poliittisen järjestelmän muutos vai murros? Teoksessa Timo J. Hämäläinen (toim.): *Murroksen aika*. WSOY, Helsinki 1997

Boyer, Robert & Daniel Drache: Introduction. Teoksessa Robert Boyer & Daniel Drache (toim.): *States against Markets*. Routledge, London & New York 1996

Bradbury, Bruce & Markus Jäntti: Lapsiköyhyys teollisuusmaissa. *Hyvinvointikatsaus, Spesiaali* 2000, 47–61.

Bussemaker, Jet: Rationales of Care in Contemporary Welfare States. The Childcare in Netherlands. *Social Politics, International Studies in Gender, State, and Society* 1998, 5:1, 70–96.

Buti, Marco & Daniele Franco, & Lucio Penc: Reconciling the Welfare State with Sound Public Finances and High Employment. *European Comission: The Welfare State in Europe, Challenges and Reforms*, No 4, 1997

Byrne, David: Review. (Jet Bussemaker (toim.): Citizenship and Welfare Reform in Europe, 1999; Ian Gough and Gunnar Olofsson (toim.): Capitalism and Social Cohesion, 1999; Jens Lind & Iver Hornemann Moller (toim.): Inclusion and Exclusion: Unemployment and Non-Standard Employment in Europe, 2000). *Journal of Social Policy* 2000 29:2, 330–332.

Castles, Francis G.: Needs-Based Strategies of Social Protection in Australia and New Zealand. Teoksessa Gøsta Esping-Andersen (toim.): *Welfare States in Transition*. Sage, London 1996.

Charniawska, Barbara & Barnhard Joerges: Travels of Ideas. Teoksessa Barbara Charniawska & Guje Sevón (toim.): *Translating Organizational Change*. Walter de Gruyter, Berlin 1996.

Chorney, Harold: Debits, Deficits and Full Employment. Teoksessa Robert Boyer & Daniel Drache (toim.): *States against Markets. The Limits of Globalization*. Routledge, London & New York 1996.

Clayton, Richard & Jonas Pontusson: Welfare State Retrenchment Revisited: Entitlement Cuts, Public Sector Restructuring, and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Societies. *World Politics* 1998, 51:1, 67–98.

Clement, Grace: *Care, Autonomy, and Justice. Feminism and the Ethic of Care*. WestviewPress, Oxford 1996.

COM (1997:102/4). Modernising and Improving Social Protection in the European Union. Communication from the Commission. Brussels.

COM (1999: 347/4). A Conserted Strategy for Modernising Social Protection. Brussels.

Cox, Henry: The Consequences of Welfare Reform: How Conceptions of Social Rights are Changing. *Journal of Social Policy* 1998, 27: 1, 1–16.

Culpitt, Ian: *Social Policy and Risk*. Sage, London 1999.

Deacon, Bob: Kansainväliset järjestöt, Euroopan unioni ja globaalinen sosiaalipolitiikka. Teoksessa Pekka Kosonen & Jussi Simpura (toim.): *Sosiaalipolitiikka globalisoituvassa maailmassa*. Gaudeamus, Helsinki 1999.

Demokratian rajat ja rakenteet. Tutkimus suomalaisesta hallitsemistavasta ja sen taloudellisesta perustasta. Tasa-arvon ja demokratian tutkimus TANDEM. WSOY, Helsinki 1997.

Denzau, Arthur & Douglas C. North: Shared Mental Models. Ideologies and Institutions. *Kyklos* 1994:1, 3–31.
de Swaan, Abram: *In Care of the State.* Polity Press, Cambridge 1988.
Dunning, John H.: Talouden globalisoituminen, talouspolitiikan muutoshaasteet ja ylikansallinen hallinto. Teoksessa Timo J. Hämäläinen (toim.): *Murroksen aika.* WSOY, Helsinki 1997.
Eitrheim, Pål & Stein Kuhnle: Nordic Welfare States in the 1990s: Institutional Stability, Signs of Divergence. Teoksessa Stein Kuhnle (toim.): *Survival of the European Welfare State.* Routledge, London and New York 2000
Ekholm, Peter: *Tärkeintä on liike.* EVA, Helsinki 2000.
Erilaisuuksien Suomi. Raportti suomalaisten asenteista. EVA, Helsinki 2001
Erivauhtiset suomalaiset. Mielipiteiden sateenkaari. Raportti suomalaisten asenteista. EVA, Helsinki 1999.
Eräsaari, Leena: Julkinen tila ja valtion yksityistäminen. Käsikirjoitus 2000.
Eräsaari, Risto: Nykyinen ja aktuaalinen hyvinvointivaltio: synteesi viimeaikojen suomalaisesta keskustelusta. *Tiede & edistys* 1994, 19:2, 95–104.
Esping-Andersen, Gøsta: *The Three Worlds of Welfare Capitalism.* Polity Press, Cambridge 1990.
Esping-Andersen, Gøsta: After the Golden Age. Teoksessa Gøsta Esping-Andersen (toim.): *Welfare States in Transition.* Sage, London 1996.
Esping-Andersen, Gøsta: *Social Foundations of Postindustrial Economies.* Oxford University Press, Oxford 1999.
Esping-Andersen, Gøsta: Two Societies, One Sociology, and No Theory. *British Journal of Sociology* 2000, 51: 1, 59–77.
Ewald, Francois: Vakuutusyhteiskunta. Teoksessa Risto Eräsaari & Keijo Rahkonen (toim.): *Hyvinvointivaltion tragedia.* Gaudeamus, Helsinki 1995.
Falkner, Gerda: The Treaty on European Union and its Revision: Sea Change or Empty Shell for European Social Policies? Teoksessa Stein Kuhnle (toim.): *Survival of the European Welfare State.* Routledge, London and New York 2000.
Feldt, Kjell-Olof: *Rädda välfärdsstaten.* Norstedts, Stockholm 1994.
Filander, Karin: *Kehittämistyö murroksessa.* Acta Universitatis Tamperensis 777, Tampere 2000.
Finns det en annan väg ur krisen? Bokförlaget röda rummet, Stockholm 1994.
Forma, Pauli: *Mielipiteiden muutos ja pysyvyys. Suomalaisten mielipiteet hyvinvointivaltiosta, sosiaaliturvasta ja hyvinvointipalveluista vuosina 1992 ja 1996.* Stakes, Raportteja 222, Helsinki 1998.
Forma, Pauli: *Interests, Institutions and the Welfare State. Studies on Public Opinion Towards the Welfare State.* Stakes, Research Report 102, Helsinki 1999.
Forma, Pauli: Tasa-arvoista vai kannustavaa yhteiskuntapolitiikkaa? Tuloerot ja niiden tasoittaminen kansalaisten ja eliittien mielestä. Teoksessa *Eriarvoisuutta paikantamassa.* Sosiaalipoliittinen yhdistys ja Turun ylipiston sosiaalipolitiikan laitos, Turku 2000.
Forma, Pauli & Matti Heikkilä & Elsa Keskitalo: *Mikä on kohtuullinen minimi. Vähimmäisturvan taso konsensusmenetelmällä arvioituna.* Stakes, Raportteja 240, Helsinki 1999.

Forma, Pauli & Jarmo Marski: Mitä väestötiedustelut kertovat väärinkäytöksistä. Teoksessa Katri Hellstén & Hannu Uusitalo (toim.): *Näkökulmia sosiaaliturvan väärinkäyttöön.* Stakes, Raportteja 245, Helsinki 1999.
Forssén, Katja (1998). *Children, Families and the Welfare State.* Stakes, Research Reports 92, Helsinki 1998.
Foucault, Michel: Rajallinen järjestelmä kohtaa rajattoman vaatimuksen. Teoksessa Eräsaari, Risto & Rahkonen, Keijo (toim.) *Hyvinvointivaltion tragedia.* Gaudeamus, Helsinki 1995.
Gal, J.: Formulating the Matthew Principle: On the Role of Middle Classes in the Welfare State. *Scandinavian Journal of Welfare* 1998, 7:1, 17–36.
Geldof, Dirk: New Activation Policies: Promises and Risks. Teoksessa *Linking Welfare and Work. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.* Dublin 1999.
George, Vic: The Future of the Welfare State. Teoksessa Vic George & Peter Taylor-Gooby: *European Welfare Policy. Squaring the Welfare Circle.* Macmillan Press, London 1996.
George, Vic: Political Ideology, Globalisation and Welfare Futures in Europe. *Journal of Social Policy* 1998, 27:1, 17–36.
Giddens, Anthony: *Consequences of Modernity.* Polity Press, Cambridge 1990.
Giddens, Anthony: *Beyond Left and Right.* Polity Press, Cambridge 1994.
Giddens, Anthony: *The Third Way. The Renewal of Social Democracy.* Polity Press, Cambridge 1998.
Gill, Stephen: An EMU or an Ostrich? EMU and Neo-Liberal Economic Integration; Limits and Alternatives. Teoksessa Petri Minkkinen & Heikki Patomäki: *The Politics of Economic and Monetary Union.* Ulkopoliittinen instituutti, Helsinki 1997.
Gill, Stephen: Globalisoituminen, demokratia ja kansainväliset rahoituslaitokset. *Talous & yhteiskunta* 1998, 27:3, 27–34.
Gissler, Mika & Pirkko Mattila: Toimeentulotuki 1999. Stakes, Tilastoraportti, Helsinki 2000.
Golden, Miriam A. & Michael Wallerstein & Peter Lange: Postwar Trade-Union Organization and Industrial Relations in Twelve Countries. Teoksessa Herbert Kitschelt et al (toim.): *Continuity and Change in Contemporary Capitalism.* Cambridge University Press, Cambridge 1999.
Goldthorpe, John E. (toim.): *Order and Conflict in Contemporary Capitalism.* Clarendon Press, Oxford 1984.
Goodin, Robert E.: Social Welfare as a Collective Responsibility. Teoksessa David Scmidtz & Robert E. Goodin: *Social Welfare and Individual Responsibility. For and Against.* Cambridge University Press, Cambridge 1998.
Gough, Ian & Jonathan Bradshaw & John Ditch & Tony Eardley & Peter Whiteford: Social Assistance in OECD Countries. *Journal of European Social Policy* 1997, 7:1, 17–43.
Goul Andersen, Jørgen: Welfare Crisis and Beyond: Danish Welfare Policies in the 1980s and 1990s. Teoksessa Stein Kuhnle (toim.): *Survival of the European Welfare State.* Routledge, London and New York 2000.

Gould, Raija: Eläkeläistyminen varhaisen työstä poistumisen reittinä – Suomen malli eurooppalaisessa vertailussa. Teoksessa *Hyvinvointivaltio, eläketurva ja kansainvälistymisen haasteet.* Eläketurvakeskus, Helsinki 1995.
Gray, John: Inclusion: A Radical Critique. Teoksessa Peter Askonas & Angus Stewart (toim.): *Social Inclusion. Possibilities and Tensions.* Macmillan & St. Martin's, London & New York 2000.
Grey, Anne: New Labour – New Labour Discipline. *Capital & Class* 1998, 65, 1–8.
Grote, Jürgen R. & Philippe C. Schmitter: The Renaissance of National Corporatism: Unintended Side-effect of European Economic and Monetary Union or Calculated Response to the Absence of European Social Policy. *Transfer* 1998, 5:1–2, 34–63.
Haikonen, Jyrki: Suomi etenee kolmen vaiheen kautta. Teoksessa Kimmo Kajaste (toim.): *Suomalainen mahdollisuus.* Edita, Helsinki 1997.
Hakola, Tuulia: *Varhaiseen eläkkeelle siirtymiseen vaikuttavat tekijät.* Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki 2000.
Hall, Peter: The Political Economy of Europe in an Era of Interdependence. Teoksessa Herbert Kitschelt et al (toim.): *Continuity and Change in Contemporary Capitalism.* Cambridge University Press, Cambridge 1999.
Hall, Stuart: *Kulttuurin ja politiikan murroksia.* Vastapaino, Tampere 1992.
Happonen, Mika: Suomalaisten palkansaajien kokema työn epävarmuus 1977-1997. *Yhteiskuntapolitiikka* 1999, 64:5–6, 435–452.
Harrinvirta, Markku Olavi: *Strategies of Public Sector Reform in the OECD Countries. A Comparison.* Suomen Tiedeseura, Helsinki 2000.
Harris, Patricia: Public Welfare and Liberal Governance. Teoksessa Alan Petersen et al (toim.): *Poststructuralism, Citizenship and Social Policy.* Routledge, London 1999.
Haverinen, Riitta: *Palvelusitoumukset ja hyvinvointivaltion palvelujärjestelmän käänne.* Stakes, Tutkimuksia 106, Helsinki 1999.
Hayek, Friedrich A.: *Tie orjuuteen.* Gaudeamus, Helsinki 1995.
Heikkilä, Matti: Kuntien sosiaali- ja terveydenhuolto talousahdingossa. Kriisejä ja selviämisstrategioita. Teoksessa Matti Heikkilä ym.: *Hyvinvoinnin päätepysäkillä? Aineistoa hyvinvointipolitiikkaa ja lamaa koskevaan keskusteluun.* Stakes, Raportteja 128, Helsinki 1993.
Heikkilä, Matti: Kuinka perustella sosiaalipoliittisia supistuksia. Teoksessa Matti Heikkilä & Hannu Uusitalo (toim.): *Leikkausten hinta. Tutkimuksia sosiaaliturvan leikkauksista ja niiden vaikutuksista 1990-luvun Suomessa.* Stakes, Raportteja 208, Helsinki 1997.
Heikkilä, Matti: Sosiaaliturvasta työhön EU-maissa. Julkaisussa Rolf Myrhman (toim.): *Euroopan Unionin syventyminen ja sosiaaliturva. Julkaisuja 1999:2.* Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki 1999.
Heikkilä, Matti & Jouko Karjalainen: Esipuhe. Teoksessa Matti Heikkilä & Jouko Karjalainen (toim.): *Köyhyys ja hyvinvointivaltion murros.* Gaudeamus, Helsinki 2000. (a)
Heikkilä, Matti & Jouko Karjalainen: Vuotoja hyvinvointivaltion turvaverkoissa – kansalaiskeskustelun merkitys suomalaisessa hyvinvointipolitiikassa. Teoksessa Matti Heikkilä & Jouko Karjalainen & Mikko Malkavaara (toim.): *Kirkonkirjat köyhyydestä.* Kirkkopalvelut, Helsinki 2000. (b)
Heikkilä, Matti & Juhani Lehto: *Sopeuttaminen vai kriisi? Sosiaali- ja terveydenhuolto laman kourissa.* Sosiaali- ja terveyshallitus, Raportteja 74, Helsinki 1992.
Heikkilä, Matti & Anna Leppänen & Tuukka Lahti: Viranomaisten tietoon tullut sosiaaliturvan väärinkäyttö. Teoksessa Katri Hellstén & Hannu Uusitalo (toim.): *Näkökulmia sosiaaliturvan väärinkäyttöön.Kela &* Stakes, Raportteja 245, Helsinki 1999.
Heikkilä, Matti & Merja Rastas: Lamastrategioiden yhteys sosiaalitoimen resursseihin. Kuuden kunnan tapaustutkimus. *Yhteiskuntapolitiikka* 2000, 65:3, 225–235.
Heikkilä, Matti & Hannu Uusitalo: Jälkikirjoitus: yhteenvetoja ja tulkintoja. Teoksessa Matti Heikkilä & Hannu Uusitalo (toim.): *Leikkausten hinta. Tutkimuksia sosiaaliturvan leikkauksista ja niiden vaikutuksista 1990-luvun Suomessa.* Stakes, Raportteja 208, Helsinki 1997.
Heino, Tarja: Lasten psykososiaaliset palvelut ja lastensuojelu. Teoksessa Hannu Uusitalo & Antti Parpo & Anni Hakkarainen (toim.): *Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus.* Stakes, Raportteja 250, Helsinki 2000.
Heino, Tiina: Erot EU-maiden sosiaaliturvassa pienenevät. *Eurooppa-raportti* 1999, 5, 7–12.
Heinonen, Visa: Avoimen sektorin kilpailukyky – Suomen talouspolitiikan pyhä lehmä: näkökohtia budjettiesitelmien talouspoliittisesta retoriikasta. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1992, 88:4, 473–481.
Heinonen, Visa, Juri Mykkänen & Mika Pantzar: Talouspolitiikan suomalainen malli valtiovarainministereiden budjettiesitelmissä 1974–1994. *Talous & yhteiskunta* 1997, 25:1, 77–93.
Helin, Heikki: Vahvat ja heikot kunnat erottuvat. *Kuntapuntari* 1999:6, 3–8.
Helin, Heikki & Lasse Oulasvirta: Kuntien talouden ja valtionapujärjestelmän kehitys 1990-luvulla. Teoksessa Heikki A. Loikkanen & Juho Saari (toim.): *Suomalaisen sosiaalipolitiikan alueellinen rakenne.* Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, Helsinki 2000.
Hellsten, Katri: Onko suomalaisessa sosiaalipolitiikassa merkkejä politiikan paradigman muutoksesta? *Janus* 1996, 4:2, 118–130.
Hellsten, Katri: Sosiaaliturva laman jälkeen, uuden vuosituhannen alussa. Teoksessa *Tutkimus suuntaa 2000-luvulle.* Kansaneläkelaitos, Helsinki 2000.
Hellsten, Katri & Hannu Uusitalo: Mikä on sosiaaliturvan väärinkäyttöä? Katri Hellsten & Hannu Uusitalo (toim.): *Näkökulmia sosiaaliturvan väärinkäyttöön.* Kela & Stakes, Raportteja 245, Helsinki 1999.
Hemerijck, Anton & Philip Manow & Kees van Kesbergen: Welfare without Work. Divergent Experiences of Reform in Germany and Netherlands. Teoksessa Stein Kuhnle (toim.): *Survival of the European Welfare State.* Routledge, London and New York 2000.
Henriksson, Sture & Åke Svensson: *Nya Zeeland. Vad händer med välfärden. Välfärdsprojektet.* Norstedts, Stockholm 1998.

Hetemäki, Matti: Finanssipolitiikka EMU:ssa. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1998, 94:1, 6–20. (a)
Hetemäki, Matti: Hyvinvointivaltion valinnat. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1998, 94:3, 230–245. (b)
Hiilamo, Heikki: *Suomen perhepoliittisen linjan kehittyminen vuosina 1990–1999.* Turun yliopisto, Sosiaalipolitiikan laitos, Sarja A:10, Turku 1999.
Hiilamo, Heikki: Perhepolitiikka mikrotasolla 1991–1999. *Yhteiskuntapolitiikka* 2000, 65:6, 502–519.
Hirst, Paul & Grahame Thompson: *Globalization in Question. The International Economy and the Possibilities of Governance.* Polity Press, Cambridge 1999.
Hobsbawm, Eric: *Äärimmäisyyksien aika. Lyhyt 1900-luku (1914–1991).* Vastapaino, Tampere 1999.
Hokkanen, Liisa: Yhdistelmätuen paikallinen käyttöönotto – tilastollinen tarkastelu. Teoksessa Aaro Harju & Kristiina Backberg-Edwards (toim.): *Uusi työ – kansalaisjärjestöjen yhteinen työllisyysprojekti.* Allianssi, SLU & STKL, Helsinki 2000.
Hokkanen, Liisa & Petri Kinnunen: Tartu toimeen! Yhdistysten kokemuksia yhdistelmätuesta. Arviointitutkimus osa 2. *Sosiaali- ja terveysviesti* 2000:3, liite.
Holden, Chris: Globalization, Social Exclusion and Labour's New Work Ethic. *Critical Social Policy* 1999, 61, 19, 4, 529–538.
Hollingsworth, J. Rogers & Robert Boyer (toim.): *Contemporary Capitalism. The Embeddedness of Institutions.* Cambridge University Press, Cambridge 1997.
Honkapohja, Seppo & Vesa Vihriälä: Rahoitusmarkkinat. Teoksessa Heikki A. Loikkanen ym. (toim.): *Kansantaloutemme – rakenteet ja muutos.* Taloustieto, Helsinki 1997.
Hooge, Lisbeth & Gary Marks: The Making of a Polity: The Struggle over European Integration. Teoksessa Herbert Kitschelt et al (toim.): *Continuity and Change in Contemporary Capitalism.* Cambridge University Press, Cambridge 1998.
Huhtanen, Raija: *Toimeentulotuen myöntäminen.* Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, B-sarja N:o 202, Jyväskylä 1994.
Huuhtanen, Pekka & Raija Kalimo & Kari Lindströn & Pertti Linkola & Ulla Liukkunen:. *Ageing Workers and Changing Working Life.* Ministry of Labour & Institute of Occupational Health, Helsinki 1999.
Hvinden, Bjørn: Onko sosiaalipolitiikka omaksunut sosiologian hylkäämät vanhentuneet käsitteet? *Janus* 2000, 8:2, 134–149.
Hytti, Helka: *Varhainen eläkkeelle siirtyminen – Suomen malli.* Kansaneläkelaitos, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 32, Helsinki 1998. (a)
Hytti, Helka: Ikääntyvät ja työhön kannustava sosiaaliturva. *Yhteiskuntapolitiikka* 1998, 63:4, 327–338. (b)
Hytti, Helka: Voidaanko ikääntyvien poistumiseen työelämästä vaikuttaa? *Työpoliittinen Aikakauskirja* 1999, 42:3–4, 39–43.
Hyvinvoinnin parempi huominen. EVA-raportti julkisesta sektorista. EVA, Helsinki 1994.
Hyvinvointipalvelut – kilpailua ja valinnanvapautta. VATT-julkaisuja 19, Helsinki 1995.

Häggman, Kai: *Suurten muutosten Suomessa. Kansaneläkelaitos 1937–1997.* Kansaneläkelaitos, Helsinki 1997.
Hänninen, Sakari: Lamapolitiikasta. Julkaisussa Sakari Hänninen, Juhani Iivari & Juhani Lehto: *Hallittu muutos sosiaali- ja terveydenhuollossa?* Stakes, Raportteja 182, Helsinki 1995.
Hänninen, Sakari: Is Finland Going beyond the Age of Entitlement? Teoksessa Sakari Hänninen (toim.): *Displacement of Social Policies.* SoPhi, Jyväskylä 1998.
Iivari, Juhani: Pihavahdista portinvartijaksi. Valtion ja kuntien välisestä suhteesta lama-Suomessa. Julkaisussa Sakari Hänninen, Juhani Iivari & Juhani Lehto: *Hallittu muutos sosiaali- ja terveydenhuollossa?* Stakes, Raportteja 182, Helsinki 1995.
Iivari, Juhani & Jouko Karjalainen: *Diakonian köyhät. Epävirallinen apu perusturvan paikkaajana.* Stakes, Raportteja 235, Helsinki 1999.
Indicators of the Finnish Society 1999. EVA, Helsinki 1999.
Iversen, Torben & Anne Wren: Equality, Employment, and Budgetary Restraint: The Trilemma of Service Economy. *World Politics* 1998, 50:4, 507–546.
Jaakkola, Risto: Tulojen jakautuminen. Teoksessa Kettil Bruun & Antti Eskola: *Taloudellinen valta Suomessa.* Tammi, Helsinki 1969.
Johansson, Jan-Erik & Mikko Mattila: *Kuntalaiset ja palveluiden leikkaukset.* Suomen kuntaliitto, Helsinki 1993.
Johnson, Debra: The Impact of the Nordic Countries on EU Social Policy. Teoksessa Lee Miles (toim.): *The European Union and the Nordic Countries.* London and New York 1996.
Jordan, Bill: *A Theory of Poverty and Social Exclusion.* Polity Press, Cambridge 1996.
Jordan, Bill: *The New Politics of Welfare.* Sage, London 1998.
Julkinen talous 2000-luvulla: Reunaehdot, haasteet ja uudistusten suunta. Työryhmäraportti, Talousneuvosto, Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 4/1998.
Julkisen talouden näkymiä ja haasteita. Valtiovarainministeriö, Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 3/1998.
Julkunen, Raija: *Työprosessi ja pitkät aallot. Työn uusien organisaatiomuotojen synty ja yleistyminen.* Vastapaino, Tampere 1987.
Julkunen, Raija: Hoiva ja professionalismi. *Sosiologia* 1991, 28:2, 75–83. (a)
Julkunen, Raija: Hyvinvointivaltion ja hyvinvointipluralismin ristiriidat. Teoksessa Aila-Leena Matthies (toim.): *Valtion varjossa. Katsaus epävirallisen sektorin tutkimukseen.* Sosiaaliturvan Keskusliitto, Helsinki 1991. (b)
Julkunen, Raija: *Hyvinvointivaltio käännekohdassa.* Vastapaino, Tampere 1992. (a)
Julkunen, Raija: Sukupuolikompromissi natisee. *Ydin* 1992, 7–8, 19–23. (b)
Julkunen, Raija: Julkinen sektori – yhteisestä hyvästä yhteiseksi taakaksi. *Hyvinvointikatsaus* 1992, 2, 2–5. (c)
Julkunen, Raija: Suomalainen sukupuolimalli – 1960-luku käänteenä. Teoksessa Anneli Anttonen, Lea Henriksson & Ritva Nätkin (toim.): *Naisten hyvinvointivaltio.* Vastapaino, Tampere 1994. (a)
Julkunen, Raija: Suomalainen takaisku. Teoksessa Susan Faludi: *Takaisku.* Kääntöpiiri, Helsinki 1994. (b)

Julkunen, Raija: Gøsta ja naiset eli hyvinvointivaltion sukupuolistaminen. *Janus* 1995, 3:3, 274–284.
Julkunen, Raija: *Suomalainen sosiaalipolitiikka Euroopan talous- ja rahaliitossa ja matkalla sinne.* Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1997/19, Helsinki. (a)
Julkunen, Raija: Työyhteiskunnan tulevaisuus – tosiasiat, projektit ja optiot. Julkaisussa *Kuusi esseetä työn ja työyhteiskunnan tulevaisuudesta.* Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1997/5 (b)
Julkunen, Raija: Aktivoivan sosiaalipolitiikan hämmennykset. *Yhteiskuntapolitiikka* 1998, 63:2, 180–189.
Julkunen, Raija & Jouko Nätti: *Muuttuvat työajat ja työsuhteet.* Työpoliittisia tutkimuksia 104, Työministeriö, Helsinki 1995.
Julkunen, Raija & Jouko Nätti: *Työn jakaminen.* Vastapaino, Tampere 1997.
Julkunen, Raija & Jouko Nätti: Työn jakaminen – kuolleena syntynyt ajatus? *Talous & yhteiskunta* 1998, 1:26, 9–20.
Julkunen, Raija & Jouko Nätti: *The Modernization of Working Times. Flexibility and Work Sharing in Finland.* SoPhi, Jyväskylä 1999.
Jäntti, Markus: Täyskäännös arvoissa: amerikkalaisen unelman jäljillä. *Ydin* 1992, 7–8, 28–31.
Jäntti, Markus: Ovatko kannustinloukut syy korkeaan työttömyysasteeseen? *Talous & yhteiskunta* 1995, 23:2, 52–57.
Jäntti, Markus & Olli Kangas & Veli-Matti Ritakallio: Marginaalisuudesta institutionalismiin: sosiaalipoliittiset mallit ja eläketurva. Teoksessa Olli Kangas (toim.): *Hyvinvointivaltiomallit, niiden toiminta ja kannatusperusta.* Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1996: 5.
Järvinen, Pasi: Työttömyysturvalla monia ongelmia työvoimapolitiikan kannalta. *Sosiaalinen Aikakauskirja* 1994, 88: 2, 18–21.
Järvio, Maija-Liisa: Julkisten hyvinvointipalvelujen menojen ja suoritteiden kehitys. Julkaisussa *Tehokkaampaan julkiseen talouteen.* VATT-vuosikirja 1998.
Jääskeläinen Jari: *Klusteri tieteen ja politiikan välissä. Teollisuuspolitiikasta yhteiskuntapolitiikkaan.* ETLA A 33, Helsinki 2001.
Jääskeläinen, Pirkko: Työeläkejärjestelmän legitimiteetin yhteys eläketietoon. *Janus* 2000, 8:1, 12–27.
Kajanoja, Jouko: Päivähoidon taloudesta. *Yhteiskuntapolitiikka* 1999, 64:2, 158–168.
Kalela, Jorma: *Työttömyys 1900-luvun suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa.* Työvoimaministeriö, Helsinki 1989.
Kalimo, Raija & Salla Toppinen: *Työuupumus Suomen työikäisellä väestöllä.* Työterveyslaitos, Helsinki 1997.
Kallio, Olavi: *Kunnan talouden ennustajat: rahoitus- ja järjestelyvara.* Kuntapuntari 1999, 6, 9–14.
Kangas, Olli: *The Politics of Social Rights. Studies on the Dimensions of Sickess Insurance in OECD Countries.* Swedish Institute of Social Research, Stockholm 1991.
Kangas, Olli: Tarveharkinta ja yhteiskuntaluokat. *Janus* 1994, 2: 1, 25–35.
Kangas, Olli: Metsä vastaa miten huudetaan: Kysymysten muotoilun vaikutus mielipiteisiin. *Politiikka* 1995, 37, 128–137.

Kangas, Olli: Self-interest and the Common Good. The Impact of Norms. Selfishness and Context in Social Policy Opinions. *The Journal of Socio-Economics* 1997, 26:5, 475–494.
Kangas, Olli: Does the Tide Sink all Boats Similarly? Economic Position of Different Income Groups 1985–1995. Julkaisussa Jaakko Kiander (toim.): *1990s Economic Crisis. The Research Programme of the Academy of Finland: Conference 1999.* VATT, Helsinki 2000. (a)
Kangas, Olli: Uuden Seelannin tiellä? *Työeläke* 2000, 3, 6–7. (b)
Kangas, Olli: Muurahaiset ja heinäsirkka. Australialaisten ja suomalaisten mielipiteet oikeudenmukaisista sosiaalieduista. *Yhteiskuntapolitiikka* 2000, 65:5, 406–421. (c)
Kangas, Olli & Veli-Matti Ritakallio: Perhetukien kannustinvaikutukset. *Talous & yhteiskunta* 1994, 22:4, 39–49.
Kangas, Olli & Veli-Matti Ritakallio: Eri menetelmät – eri tulokset? Köyhyyden monimuotoisuus. Teoksessa Olli Kangas & Veli-Matti Ritakallio (toim.): *Kuka on köyhä?* Stakes, Tutkimuksia 65, Helsinki 1996.
Kangas, Olli & Jaana Sikiö: Kunnon kansalaisia vai laiskoja lurjuksia. Suomalaisten käsitykset toimeentulotuen saajista. Teoksessa Olli Kangas & Veli-Matti Ritakallio (toim.): *Kuka on köyhä?* Stakes, Tutkimuksia 65, Helsinki 1996.
Kangasniemi, Jaakko: Krugman iskee vasemmalle ja oikealle. *Ydin* 1997, 31:2, 10.
Kansalaismielipide ja kunnat. Ilmapuntarit 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000. Kunnallisalan kehittämissäätiö, Helsinki 1992–2000.
Kansaneläkelaitoksen asumistukitilastot 1999. Kansaneläkelaitoksen julkaisuja T15:6, Helsinki 2000.
Kantola, Anu et al: *Maailman tila ja Suomi.* Gaudeamus, Helsinki 1999.
Kari, Matti: *Sosiaalinen Eurooppa ja Suomi. EU:n sosiaalipolitiikka Suomen näkökulmasta.* SITRA & ATENA, Jyväskylä 1997.
Kari, Matti: Uusi sosiaalisen suojelun prosessi Euroopan unionissa. *Yhteiskuntapolitiikka* 2000, 65:6, 546–548.
Karisto, Antti & Pentti Takala & Ilkka Haapola: *Matkalla nykyaikaan. Elintason, elämäntavan ja sosiaalipolitiikan muutos Suomessa.* WSOY, Helsinki 1998.
Karjalainen, Jouko: Toimeentulotuki normijärjestelmänä. *Yhteiskuntapolitiikka* 1998, 63, 5–6, 445–452.
Karjalainen, Jouko: Perusturvan tuolla puolen. Teoksessa Matti Heikkilä & Jouko Karjalainen (toim.): *Köyhyys ja hyvinvointivaltion murros.* Gaudeamus, Helsinki 2000.
Kasvusta vastuuseen – sosiaalipolitiikan tulevaisuus. Köysti Urponen, Raija Julkunen, Olli Kangas, Petri Kinnunen, Jorma Sipilä & Asko Suikkanen. Kunnallisalan kehittämissäätiö, Helsinki 1993.
Kaukonen, Olavi: *Päihdepalvelut jakautuneessa hyvinvointivaltiossa.* Stakes, Tutkimuksia 107, Helsinki 2000.
Kautto, Mikko: *Two of a Kind? Economic Crisis, Policy Responses and Well-being during the 1990s in Sweden and Finland.* Stakes, käsikirjoitus 4.5.2000.
Kautto, Mikko & Matti Heikkilä: Pohjoismainen selviytymistarina. *Yhteiskuntapolitiikka* 1998, 63:4, 301–318

Kautto, Mikko et al: *Nordic Social Policy. Changing Welfare States*. Routledge, London & New York 1999.

Keinänen, Päivi, Lotta Savola & Hannele Sauli: Suhdanteet, sosiaalipolitiikka ja naisen paikka. *Hyvinvointikatsaus* 1999, 3, 34–36.

Keskitalo, Elsa & Matti Heikkilä & Seppo Laaksonen: *Toimeentulotuen muutokset. Vuoden 1998 perusturvamuutosten arviointitutkimuksen loppuraportti*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2000:16. Helsinki 2000.

Kiander, Jaakko: Valtion velka ja velkaelvytys. Teoksessa Tuovi Allén, Visa Heinonen & Mika Pantzar (toim.): *Täyskäännös? Taloutemme valintojen edessä*. Gaudeamus, Helsinki 1993.

Kiander, Jaakko: Työttömyysturvan rahoitus ja työllisyys. Kansaneläkelaitos, Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 8, Helsinki 1996.

Kiander, Jaakko: Talouspolitiikka 1990-luvun lamassa ja nousussa. *Talous & Yhteiskunta* 1999, 27:4, 8–11.

Kiander, Jaakko & Outi Kröger & Antti Romppainen (toim.): *Talouden rakenteet 2000*. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki 2000.

Kiander, Jaakko & Pentti Vartia: Rolf Kullbergin haastattelu. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1997, 93:4, 574–582.

Kiander, Jaakko & Pentti Vartia: *Suuri lama. Suomen 1990-luvun kriisi ja talouspoliittinen keskustelu*. ETLA, Helsinki 1998.

King, Desmond & Stuart Wood: The Political Economy of Neoliberalism: Britain and the United States in the 1980s. Teoksessa Herbert Kitschelt et al (toim.): *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge University Press, Cambridge 1999.

Kitschelt, Herbert & Peter Lange & Gary Marks & John D. Stephens: Introduction. Teoksessa Herbert Kitschelt et al (toim.): *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge University Press, Cambridge 1999. (a)

Kitschelt, Herbert & Peter Lange & Gary Marks & John D. Stephens: Convergence and Divergence in Advanced Capitalist Democracies. Teoksessa Herbert Kitschelt et al (toim.): *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge University Press, Cambridge 1999. (b)

Kivikuru, Ullamaija: *Kansa euromyllyssä. Journalismi, kampanjat ja kansalaisten mediamaisemat Suomen EU-jäsenyysprosessissa*. Yliopistopaino, Helsinki 1996.

Kivivuori, Antti: Virkamiesmoraali. Teoksessa *Julkisen toiminnan eettisiä kysymyksiä*. Valtionhallinnon kehittämiskeskus, Helsinki 1993.

Klausen, Kurt Klaudi & Krister Ståhlberg (toim.): *New Public Management i Norden*. Odense Universitetsforlag, Odense 1998.

Kohti hyvää Suomea 2030. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki 1991.

Kohti yhteistä hyvää. Suomen evankelis-luterilaisen kirkkojen piispojen puheenvuoro hyvinvointiyhteiskunnan tulevaisuudesta. Teoksessa Matti Heikkilä & Jouko Karjalainen & Mikko Malkavaara (toim.): *Kirkonkirjat köyhyydestä*. Kirkkopalvelut, Helsinki 2000.

Koistinen, Pertti: Työttömyysturvan uudistamisen tarve ja lähtökohdat. *Työpoliittinen Aikakauskirja* 1997, 40:1–2, 51–67.

Koivusalo, Meri & Eeva Ollila: From 'Health for All' to 'Some Health for All' and 'All Health for Markets'. The Changing Scene of International Health Policies. Paper for Presentation in the World Congress of Sociology, July 1998.

Konttinen, Esa: *Harmonian takuumiehiä vai etuoikeuksien monopolisteja. Professioiden sosiologian kahden valtasuuntauksen tarkastelua*. Jyväskylän yliopiston sosiologian laitoksen julkaisuja 55, Jyväskylä 1989.

Kooiman, Jan and associates: Findings, Speculations and Recommendations. Teoksessa Jan Kooiman (toim.): *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. Sage, London 1993.

Korpi, Walter: Euroskleroosi ja ekonomistien objektiivisuus – asiantuntijoiden arvojen merkitys. *Kansantaloudellinen Aikakauskirja* 1996, 92:4, 418–435.

Korpi, Walter & Joakim Palme: Uudelleenjaon paradoksi. Teoksessa Olli Kangas (toim.): *Hyvinvointivaltiomallit, niiden toiminta ja kannatusperusta*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1996: 5.

Korpinen, Johanna: *Lasten kotihoidon tuki ja sen muutokset 1990-luvulla*. Kansaneläkelaitos, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 29, Helsinki 1997.

Koskela, Erkki: Talouspoliittisen ajattelun muuttuminen 1930-luvulta nykypäivään. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1996, 92:4, 398–409.

Koski, Heikki: Uudet läänit osana hallintojärjestelmäämme. Teoksessa *Kunnallisen itsehallinnon renessanssi*. Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos 2000.

Koskiaho, Briitta & Johanna Nurmela & Petri Virtanen: *Kansalaisen sosiaalipolitiikka*. WSOY, Helsinki 1999.

Kosonen, Pekka: *Hyvinvointivaltion haasteet ja pohjoismaiset mallit*. Vastapaino, Tampere 1987.

Kosonen Pekka: Suomen malli kovenevassa maailmassa. Teoksessa *On se niin väärin*. Tutkijaliitto, Helsinki 1989.

Kosonen, Pekka: *Pohjoismaiset mallit murroksessa*. Vastapaino, Tampere 1998.

Kosonen, Pekka: Pienet hyvinvointivaltiot globalisaation prosessissa. Teoksessa Pekka Kosonen & Jussi Simpura (toim.): *Sosiaalipolitiikka globalisoituvassa maailmassa*. Gaudeamus, Helsinki 1999. (a)

Kosonen, Pekka: Euroopan integraatio ja pohjoismaiset mallit. Julkaisussa Rolf Myrhman (toim.): *Euroopan Unionin syventyminen ja sosiaaliturva*. Sosiaali- ja terveysministeriö, Julkaisuja 1999:2. (b)

Kosunen, Virpi: Laskusuhdanteesta leikkauksiin – muutosten taustaa. Teoksessa Matti Heikkilä & Hannu Uusitalo (toim.): *Leikkausten hinta. Tutkimuksia sosiaaliturvan leikkauksista ja niiden vaikutuksista 1990-luvun Suomessa*. Stakes, Raportteja 208, Helsinki 1997. (a)

Kosunen, Virpi: Lama ja sosiaaliturvan muutokset 1990-luvulla. Teoksessa Matti Heikkilä & Hannu Uusitalo (toim.): *Leikkausten hinta. Tutkimuksia sosiaaliturvan leikkauksista ja niiden vaikutuksista 1990-luvun Suomessa*. Stakes, Raportteja 208, Helsinki 1997. (b)

Kosunen, Virpi: Leikkaukset ja kotitalouksien toimeentulo. Teoksessa Matti Heikkilä & Hannu Uusitalo (toim.): *Leikkausten hinta. Tutkimuksia sosiaaliturvan leikkauksista ja niiden vaikutuksista 1990-luvun Suomessa*. Stakes, Raportteja 208, Helsinki 1997. (c)

Kovalainen, Anne, Leila Simonen & Johanna Österberg: *Sosiaalipalveluyrittäjän muotokuva.* Stakes, Raportteja 194, Helsinki 1996.
Krugman, Paul: Eriarvoisuuden kierre. *Ydin* 1997, 31:2, 10–16.
Kröger, Teppo: *Hyvinvointikunnan aika. Kunta hyvinvointivaltion sosiaalipalvelujen rakentajana.* Acta Universitatis Tamperensis 561, Tampere 1997.
Kuusi, Pekka: *60-luvun sosiaalipolitiikka.* WSOY, Helsinki 1961.
Kuusipalo, Jaana: Emännät ja työläisnaiset 1930- ja 1950-lukujen politiikassa. Oppaina Tyyne Leivo-Larsson ja Vieno Simonen. Teoksessa Anneli Anttonen, Lea Henriksson & Ritva Nätkin (toim.): *Naisten hyvinvointivaltio.* Vastapaino, Tampere 1994.
Kvist, Jon: Welfare Reform in the Nordic Countries in the 1990s: Using Fuzzy-set Theory to Asses Conformity to Ideal Types. *Journal of European Social Policy* 1999, 9:3, 231–251.
Kyntäjä, Timo: *Tulopolitiikka Suomessa. Tulopoliittinen diskurssi ja instituutiot 1960-luvulta 1990-luvun kynnykselle.* Gaudeamus, Helsinki 1993.
Kähkönen, Liisa: Näennäismarkkinoiden toimivuus kuntien tukipalveluissa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 2000, 28:1, 61–70.
Köyhyysongelman ratkaisua hakemassa. Nälkäryhmän kannanotto ja selvitys suomalaisesta köyhyydestä. Helsinki 1998.
Köykkä, Virpi: *Työnantajien muuttuvat strategiat. Suomalaista ja pohjoismaista työnantajapolitiikkaa 1980- ja 1990-luvulla.* Työpoliittisia tutkimuksia 75, Työministeriö, Helsinki 1994.
Laasanen, Juhani: *Valtionaputasoitus. Kustannusperusteisen ja laskennallisen valtionosuusjärjestelmän tasoituksen vertailu.* Tampereen yliopisto, Tampere 1999.
Laffan, Brigid: Governance of European Union. Towards a New Architecture of Statehood? Teoksessa *Negotiated Economic and Social Governance and European Integration. Proceedings of the COST A7 Workshop Dublin, 24 and 25 May 1996.* European Commission 1998.
Laine, Heikki & Roope Uusitalo: *Kannustinloukku-uudistuksen vaikutukset työvoiman tarjontaan.* VATT, Helsinki 2001.
Lamminpää, Kaarina: Nuorten toimeentulotuen saajien määrä kaksinkertaistui kuudessa vuodessa. *Dialogi* 1998, 5–6, 26–28.
Land, Hilary: The Changing Worlds of Work and Families. Teoksessa Sophie Watson & Lesley Doyal (toim.): *Engendering Social Policy.* Open University Press, Buckingham 1998.
Landes, David: *The Wealth and Poverty of Nations.* Norton, New York 1998.
Lane, Jan-Erik: *The Public Sector. Concepts, Models and Approaches.* Sage, London 1993.
Larner, Wendy: The "New Boys". Restructuring in New Zealand, 1984-95. *Social Politics. International Studies in Gender, State and Society* 1996, 3:1, 32–56.
Lassila, Jukka & Tarmo Valkonen: *Globaalistuminen ja hyvinvointivaltion rahoitus.* ETLA & Sitra, Helsinki 1998. (a)
Lassila, Jukka & Tarmo Valkonen: *Perusturvan rahoitusvaihtoehdot ja niiden vaikutus talouden tehokkuuteen ja hyvinvointiin.* Kansaneläkelaitos, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 35 & ETLA B 145, Helsinki 1998. (b)

Lassila, Jukka & Tarmo Valkonen: *Henkilökohtaiset sosiaalitilit - sosiaaliturvan uusi rahoitusratkaisu?* ETLA, Sarja B 157, Helsinki 1999 (b)
Lassila, Jukka & Tarmo Valkonen: *Eläkerahastot ja väestön ikääntyminen.* Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 1999:2 ja ETLA B 158, Helsinki 1999(a).
Laukkanen, Erkki: Suomen malli selvitysmiesten muotoiltavana. *Talous & Yhteiskunta* 1998, 26:1, 26–31.
Leander, Anna & Stefano Guzzini: Economic and Monetary Union and the Crisis of European Social Contracts. Teoksessa Petri Minkkinen & Heikki Patomäki (toim.): *The Politics of Economic and Monetary Union.* UPI, The Finnish Institute of International Affairs, Helsinki 1997.
Lehtinen, Ville & Vappu Taipale: Mielenterveyspalvelut. Teoksessa Hannu Uusitalo, Antti Parpo & Anni Hakkarainen (toim.): *Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus.* Stakes, Raportteja 250, Helsinki 2000.
Lehto, Anna-Maija: Naiset Suomen työelämässä. Teoksessa *Suomalainen nainen.* Otava, Helsinki 1999.
Lehto, Anna-Maija & Hanna Sutela: *Tehokas, tehokkaampi, uupunut. Työolotutkimusten tuloksia 1977–1997.* Työmarkkinat 1998:12, Tilastokeskus, Helsinki 1998.
Lehto, Juhani: Kunnallisten sosiaali- ja terveyspalvelujen muutossuunta 1990-luvun alun talouskriisin aikana. Julkaisussa Sakari Hänninen, Juhani Iivari & Juhani Lehto: *Hallittu muutos sosiaali- ja terveydenhuollossa?* Stakes, Raportteja 182, Helsinki 1995.
Lehto, Juhani: Muuttuuko pohjoismainen sosiaali- ja terveyspalvelumalli. *Yhteiskuntapolitiikka* 1998, 63:5–6, 413–424.
Lehto, Juhani: Suomen terveydenhuoltojärjestelmä – 1990-luvun talouskriisistä kohti uusia haasteita. Esitelmä 27.10.2000.
Lehto, Juhani & Peter Blomster: 90-luvun alun lama ja sosiaali- ja terveyspolitiikan suunta. *Yhteiskuntapolitiikka* 1999, 64:3, 207–221.
Lehto, Juhani & Peter Blomster: Talouskriisin jäljet sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmässä. Teoksessa Hannu Uusitalo, Antti Parpo & Anni Hakkarainen (toim.): *Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus.* Stakes, Raportteja 250, Helsinki 2000.
Lehto, Juhani & Kaarina Lamminpää: *Ruuhkaa ja leikattua perusturvaa toimeentulotukiluukulla.* Sosiaali- ja terveyshallitus, Raportteja 75, Helsinki 1992.
Lehtonen, Heikki: Voiko suomalainen hyvinvointivaltiomalli muuttua. *Sosiologia* 2000, 37:2, 130–141.
Lehtonen, Heikki & Simo Aho: Hyvinvointivaltion leikkausten uudelleenarviointia. *Janus* 2000, 8:2, 97–103.
Leibfried, Stephan & Paul Pierson: Prospects for Social Europe. *Politics and Society* 1992, 20:3, 333–366.
Leibfried, Stephan & Paul Pierson: Semisouverign Welfare States. Social Policy in a Multitiered Europe. Teoksessa Stephan Leibfried & Paul Pierson (toim.): *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration.* The Brookings Institution, Washington D.C. 1995.
Lemmetyinen, Antti: Ruokapankit kirkon diakoniatyön työmuotona. Teoksessa

Matti Heikkilä, Jouko Karjalainen & Mikko Malkavaara (toim.): *Kirkonkirjat köyhyydestä.* Kirkkopalvelut, Helsinki 2000.

Leppänen, Seppo (toim.): *Talouden tie kohti tasapainoa.* VATT, Keskustelualoitteita 41, Helsinki 1992.

Levitas, Ruth: The Concept of Social Exclusion and the New Durkheimian Hegemony. *Critical Social Policy* 1996, 46:1, 5–20.

Levitas, Ruth: *The Inclusive Society? Social Exclusion and New Labour.* Macmillan, Basingstoke 1998.

Levy, Jonah D.: Vice into Virtue? Progressive Politics and Welfare Reform in Continental Europe. *Politics & Society* 1999, 27:2, 239–273.

Lindbeck, Assar: Hur reformera den europeiska välfärdsstaten. Nationella och internationella aspekter. *Ekonomisk debatt* 1997, 25:1, 7–15. (a)

Lindbeck, Assar: Welfare State Dynamics. Teoksessa *European Economy. European Comission: The Welfare State in Europe, Challenges and Reforms,* No 4, 1997. (b)

Lipietz, Alain: Social Europe: The Post-Maastricht Challenge. *Review of International Political Economy,* 1996, 3:3, 369–379.

Lister, Ruth: From Equality to Social Inclusion: New Labour and the Welfare State. *Critical Social Policy* 1998, 18:2, 215–225.

Lister, Ruth: Strategies for Social Inclusion: Promoting Social Cohesion or Social Justice? Teoksessa Peter Askonas & Angus Stewart (toim.): *Social Inclusion. Possibilities and Tensions.* Macmillan & St. Martin's, London & New York 2000.

Lundqvist, Bo: Suomalaiset eläketilit: tahdon asia vai välttämättömyys. Julkaisussa Jukka Lassila & Tarmo Valkonen: *Henkilökohtaiset sosiaalitilit – sosiaaliturvan uusi rahoitusratkaisu?* ETLA B 157, Helsinki 1999.

Luukko, Unto: Suomalaisen talouspolitiikan dogmaattisuus – entä vaihtoehdot? Teoksessa Tuovi Allén, Visa Heinonen & Mika Pantzar (toim.): *Täyskäännös? Taloutemme valintojen edessä.* Gaudeamus, Helsinki 1993.

Lämsä, Simo ym.: Eläkejärjestelmän kokonaisuus ja sen tulevaisuus. Teoksessa Pentti Varoma (toim.): *Eläkepolitiikka 2000-luvulle.* Eläketurvakeskus & Työeläkelaitosten liitto, Helsinki 1997.

Maailman paras julkinen sektori? Julkisen hallinnon kansainvälinen vertailuprojekti. Valtiovarainministeriö, Helsinki 1993.

Maljanen, Timo & Heikki Niemelä: Vuoden 1996 sairauspäivärahamuutoksen vaikutuksia. Teoksessa *Tutkimus suuntaa 2000-luvulle.* Kansaneläkelaitos, Helsinki 2000.

Marski, Jarmo: *Suomalaisten käsitykset sosiaaliturvasta 1995.* Kansaneläkelaitos, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 7. Helsinki 1996.

Marski, Jarmo & Vesa Mäensivu: *Hyvinvoinnin muutossuuntia.* Kansaneläkelaitos, Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 30. Helsinki 1998.

Martin Brendan: *Kenen etu? Yksityistäminen ja julkisen sektorin uudistaminen.* Vastapaino, Tampere 1994

Martin, Hans-Peter & Harald Schumann: *Globalisaatioloukku. Hyökkäys demokratiaa ja hyvinvointia vastaan.* Vastapaino, Tampere 1998.

Menestyksen eväät. Raportti suomalaisten asenteista 1997. EVA, Helsinki 1997.

Merrien, Francois-Xavier & Guiliano Bonoli: Implementing Major Welfare State Reforms: A Comparison of France and Switzerland – A New-Institutionalist Approach. Teoksessa Stein Kuhnle (toim.): *Survival of the European Welfare State.* Routledge, London and New York 2000.

Miller, Gary: Economic and Monetary Union: The Continuing Neglect of the Social Dimension. Julkaisussa *Economic and Monetary Union and Social Protection.* Observatoire Social Europeen, Brussels 1995.

Minkkinen, Petri & Heikki Patomäki: *Yhdentymisen ja rahaunionin politiikka.* Like, Helsinki 1997.

Mishra, Ramesh: *The Welfare State in Capitalist Society.* Harvester, New York 1990.

Moene, Karl Ove & Michael Wallerstein: Social Democratic Labour Market Institutions. Teoksessa Herbert Kitschelt et al (toim.): *Continuity and Change in Contemporary Capitalism.* Cambridge University Press, Cambridge 1999.

Morgan, J.P.: European Fiscal Policy beyond 1997. Morgan Guaranty Trust Company Economic Research. *European Economic Outlook* 24.1.1997.

Moring, Inka ym.: *Mediakriisi. Lehdistö, lama ja talouspuhe.* Helsingin yliopiston viestinnän laitos, Sarja 2A/1/1999.

Muutosrohkeutta vai siilipuolustusta? Raportti työelämän murroksesta. EVA, Helsinki 1997.

Mäki, Uskali & Juhana Vartiainen: Talouspolitiikan retoriikka. Teoksessa *On se niin väärin.* Tutkijaliitto, Helsinki 1989.

Mäntysaari, Mikko. Toimeentulotuki – viimesijainen suojaverkko vai ensisijainen turvajärjestelmä? Teoksessa *Hyvinvoinnin päätepysäkillä?* Stakes, Raportteja 128, Helsinki 1995.

Naschold, Frieder: *The Modernization of the Public Sector in Europe. A Comparative Perspective on the Scandinavian Experience.* Labour Policy Studies 93, Ministry of Labour 1995.

Niemelä, Jukka: Organised Desentralisation of Finnish Industrial Relations. Paper presented for the 21th Conference of the International Working Party on Labour Market Segmentation, Bremen, September 9th-11th, 1999.

Niemelä, Pauli: Kansalaisten perusoikeudet ja perusturva vaarassa. Teoksessa Matti Heikkilä, Jouko Karjalainen & Mikko Malkavaara (toim.): *Kirkonkirjat köyhyydestä.* Kirkkopalvelut, Helsinki 2000.

Niemelä Pauli ym.: *Suomalainen turvattomuus.* Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, Helsinki 1997.

Nieminen, Liisa: Eurooppaoikeus ja sosiaalipalvelut. Julkaisussa Rolf Myrhman (toim.): *Euroopan Unionin syventyminen ja sosiaaliturva.* Sosiaali- ja terveysministeriö, Julkaisuja 1999:2, Helsinki 1999.

Niskanen, Jouni: Onko valta ex post -valtaa sosiaali- ja terveyshallinnossa? *Yhteiskuntapolitiikka* 2000, 65:3, 268–271.

North, Douglass C.: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance.* Cambridge University Press, Cambridge 1990.

Nummela, Juhani: Kuntien ja valtion väliset suhteet – perustuslain uudistus. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 1998, 26:1, 69–74.

Nurmela, Sakari, Juhani Pehkonen & Risto Sänkiaho: Viiltoja suomalaiseen yhteiskuntaan – Katsaus suomalaisten asenteiden ja arvojen kehitykseen. Teoksessa *Suomen tulevaisuus – taloudesta arvoihin.* Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1997/6.
Nya villkor för ekonomi och politik. Ekonomikommissionens förslag. SOU 1993:16, Stockholm 1993.
OECD Economic Survey: Finland, OECD, Paris 1998
Olson, Mancur: *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups.* Harvard University Press, Cambridge, MA, 1971.
Pajukoski, Marja: *Mitä ehkäistiin? Projektit ja ohjelmat paikallisen ehkäisevän sosiaalipolitiikan kehittämisvälineinä.* Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki 2000.
Pakaslahti, Johannes: *Does Emu Threaten European Welfare States?* Observatoire social européen, Brussels 1997.
Palm, Heikki: Sosiaaliturvaan lisää omavastuuta. *Socius* 1998, 1, 7–9.
Palm, Heikki: Sosiaaliturvan rahoitus globalisoituvilla markkinoilla. Teoksessa Pekka Kosonen & Jussi Simpura (toim.): *Sosiaalipolitiikka globalisoituvassa maailmassa.* Gaudeamus, Helsinki 1999.
Palme, Joakim: Hyvinvointiyhteiskunta 2000-luvulla – haasteet ja mahdollisuudet. Teoksessa *Jakaako rakennemuutos suomalaiset selviytyjiin ja häviäjiin?* SAK:n hyvinvointikonferenssin aineistoa. SAK, Helsinki 1998.
Parikka, Tuija: *Kumppanuutta ja kaupankäyntiä. Hyvinvoinnin sukupuoli Helsingin Sanomissa.* Viestinnän lisensiaatintutkielma, Helsingin yliopisto 2000.
Parry, Richard: Exploring the Sustainable Limits of Public Expenditure in the British Welfare State. Teoksessa Stein Kuhnle (toim.): *Survival of the European Welfare State.* Routledge, London and New York 2000.
Pekkarinen, Jukka: Keynesiläinen hyvinvointivaltio kritiikin ristitulessa. Teoksessa Olavi Riihinen (toim.): *Sosiaalipolitiikka 2017.* Sitra & WSOY, Helsinki 1992.
Pekkarinen, Jukka: Kommentti: talouspolitiikka ja vuoden 1995 budjettiesitys. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1994, 90:4, 562–566.
Pekkarinen, Jukka: Suomen talouspolitiikan haasteet rahaliitossa. *Talous ja yhteiskunta* 1997, 25:4, 3–13.
Pekkarinen, Jukka: *Kuntien peruspalvelujen rahoitus.* Sisäasiainministeriö, Kuntaosaston julkaisu 1/2001.
Pekkarinen, Jukka & Visa Heinonen: Talouspolitiikka ja kansantaloustieteellinen asiantuntemus Suomessa. Teoksessa Juri Mykkänen & Ilpo Koskinen (toim.): *Asiantuntemuksen politiikka – professiot ja julkisvalta Suomessa.* Yliopistopaino, Helsinki 1998.
Pekkarinen, Jukka & Matti Pohjola & Bob Rowthorn (toim.): *Social Corporatism A Superior Economic System?* Clarendon, Oxford 1992.
Pekkarinen, Jukka & Juhana Vartiainen: *Suomen talouspolitiikan pitkä linja.* WSOY, Helsinki 1995.
Pekkarinen, Jukka & Juhana Vartiainen: Suhdannevaihtelut ja talouspolitiikka. Teoksessa Heikki A. Loikkanen ym. (toim.) *Kansantaloutemme – rakenteet ja muutos.* Taloustieto, Helsinki 1997.
Pekonen, Kyösti: *Kohti uutta hallinta-ajattelua julkisessa hallinnossa?* Hallinnon kehittämiskeskus, Helsinki 1995.

Pekonen, Kyösti: *Politiikka urbaanissa betonilähiössä.* SoPhi, Jyväskylä 1998.
Penttilä, Risto E.J. & Jaakko Tapaninen & Janne Jutila: *Ultimatum isänmaalle. Nuorsuomalainen näkemys Suomen mahdollisuuksista.* Otava, Helsinki 1994.
Phillipson, Chris: *Reconstructing Old Age.* Sage, London 1998.
Pierson, Christopher: *Beyond the Welfare State.* Polity Press, Cambridge 1991.
Pierson, Paul: *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment.* Cambridge University Press, Cambridge 1994.
Pierson, Paul: The New Politics of the Welfare State. *World Politics* 1996, 48 (January), 143–179.
Pierson, Paul & Miriam Smith: Bourgeous Revolutions. The Policy Consequences of Resurgent Conservatism. *Comparative Political Studies* 1993, 25, 487–520.
Ploug, Niels: Cuts in and Reform of the Nordic Cash Benefit Systems. Teoksessa Mikko Kautto et al: *Nordic Social Policy. Changing Welfare States.* Routledge, London & New York 1999.
Pohjola, Matti: *Tehoton pääoma.* WSOY, Helsinki 1996.
Powell, Martin: New Labour and the Third Way in the British Welfare State: A New and Distinctive Approach? *Critical Social Policy* 62, 2000, 20:1, 39–61.
Pringle, Rosemary & Sophie Watson: Women's Interests and Post-Structuralist State. Teoksessa Michèle Barret & Anne Phillips (toim.): *Destabilizing Theory. Comtemporary Feminist Debates.* Polity Press, Cambridge 1992.
Puohiniemi, Markku: *Suomalaisten arvot ja tulevaisuus.* Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 5, Helsinki 1993.
Puoskari, Pentti: Julkisen sektorin sopeutus EMU:un vaatii kasvua. Julkaisussa *Kurkistuksia EU-Suomeen. Haasteita palkansaajaliikkeelle.* UP-uutispalvelu, Pori 1994.
Pyy, Ilkka: *Paikallisvaltion loppu? Hyvinvointivaltion murros syrjäisessä kunnassa.* Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja n:o 36, Joensuu 1998.
Päivärinta, Tuija: *Jaettu vastuu. Tutkimus sosiaalipalvelujen organisoinnista Suomessa 1974–1990.* Suomen Kaupunkiliitto, Helsinki 1993.
Päivärinta, Tuija: Sanoista kuvat tulevat. Suomen kuntaliitto, Helsinki 1994.
Rahaliitto ja Suomi – talouden haasteet. EMU-asiantuntijatyöryhmän raportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1997/24.
Rajavaara, Marketta (toim.): *Työtä, eläkettä vai työttömyyttä?* Kansaneläkelaitos, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 37, Helsinki 1998.
Ranki, Risto: *Haltia vai haltija? Harri Holkerinhallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta.* Edita, Helsinki 2000.
Rauhala, Pirkko-Liisa: *Mistä ehkäisevässä sosiaalipolitiikassa on kysymys?* Stakes, Tutkimuksia 90, Helsinki 1998.
Rauhala, Pirkko-Liisa: Onnettomat, oikeudettomat ja osattomat – huono-osaisuus virallistulkinnoissa. Teoksessa Matti Heikkilä & Jouko Karjalainen (toim.): *Köyhyys ja hyvinvointivaltion murros.* Gaudeamus, Helsinki 2000.
Renvall, Mika & Sanna Valtonen: Miten sosiaaliturvan väärinkäytöstä puhuttiin julkisuudessa? Teoksessa Katri Hellsten & Hannu Uusitalo (toim.): *Näkökulmia sosiaaliturvan väärinkäyttöön.* Kela & Stakes, Raportteja 245, Helsinki 1999.
Rhodes, Martin: Globalization and West European Welfare States: A Critical Review of Recent Debates. *Journal of European Social Policy* 1996, 6:4, 305–327.

Riihinen, Olavi: Kerjuulta kolmanteen ikään. Eläkepolitiikan kehitys erityisesti oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Teoksessa *Eläkepolitiikka 2000-luvulle*. Eläketurvakeskus & Työeläkelaitosten liitto, Helsinki 1997.
Rissanen, Pekka & Hannu Valtonen: 1990-luvun laman vaikutukset kuntien sosiaali- ja terveystoimen menoihin. *Kuntapuntari* 1999, 6, 41–42.
Ritakallio, Veli-Matti: Tuloerot ja köyhyys kansainvälisessä vertailussa. Teoksessa Matti Heikkilä & Jouko Karjalainen (toim.) *Köyhyys ja hyvinvointivaltion murros*. Gaudeamus, Helsinki 2000.
Romppanen, Antti: *Ikääntymisen vaikutuksista työmarkkinoilla*. Sosiaali- ja terveysministeriö, Julkaisuja 2000:12, Helsinki 2000.
Rose, Nikolas: The Crisis of the 'Social': Beyond the Social Question. Teoksessa Sakari Hänninen (toim.): *Displacement of Social Policies*. SoPhi, Jyväskylä 1998.
Rose, Nikolas: *Powers of Freedom. Reframing Political Thought*. Cambridge University Press, Cambridge 1999.
Rothstein, Bo: The Future of the Universal Welfare State: An Institutional Approach. Teoksessa Stein Kuhnle (toim.): *Survival of the European Welfare State*. Routledge, London and New York 2000.
Ruotsalainen, Pekka: *Sosiaaliturvaetuudet tuloerojen tasaajina 1990-luvun lama-Suomessa*. Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 45, Helsinki 1999.
Ruotsalainen, Pekka: Kotitalouksien toimeentulo ja tuloerot. *Hyvinvointikatsaus, Spesiaali* 2000, 2–9. (a)
Ruotsalainen, Pekka: Lama toi, mutta nousu ei vie. Sosiaaliturvaetuudet – merkittävä osa kotitalouksien toimeentuloa. *Hyvinvointikatsaus, Spesiaali* 2000, 35–40. (b)
Ruotsalainen, Seppo: *Työttömyys ja työttömyysturva*. Kansaneläkelaitos, Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 26, Helsinki 1998.
Rönkkö, Pentti: *Loukkuja vai kannustusta. Tulonsiirtovaltion uudistaminen lapsiperheiden ja vähimmäisturvan kannalta*. Mannerheimin lastensuojeluliitto ja Sosiaaliturvan keskusliitto, Helsinki 1995.
Rönkkö, Pentti: Uusia näkökulmia kunnallisverotukseen. Teoksessa *Kunnallisen itsehallinnon renessanssi*. Finnpublishers, Tampere 2000.
Røvik, Kjell-Arne: Deinstitutionalization and the Logic of Fashion. Teoksessa Barbara Charniawska & Guje Sevon (toim.): *Translating Organizational Change*. Walter de Gruyter, Berlin 1996.
Saari, Juho: Sosiaalipolitiikan haasteet 2000-luvun alussa. Julkaisussa *Valoa tunnelin päässä? Näkökulmia hyvinvoinnin tulevaisuuteen*. TSL, Helsinki 1997.
Saari, Juho: E(M)U ja sosiaalipolitiikan konvergenssi. Julkaisussa Rolf Myrhman (toim.): *Euroopan Unionin syventyminen ja sosiaaliturva*. Sosiaali- ja terveysministeriö, Julkaisuja 1999:2, Helsinki 1999. (a)
Saari, Juho: Jatkuvuus vai murros? Sosiaalipolitiikan pitkät linjat ja käännekohdat jälkiteollistuvissa länsimaissa. Teoksessa Pekka Kosonen & Jussi Simpura (toim.) *Sosiaalipolitiikka globalisoituvassa maailmassa*. Gaudeamus, Helsinki 1999. (b)
Saari, Juho: Instituutioiden muotoilun politiikka. Selvitysmies Pentti Arajärven suositusten rakenne ja vastaanotto. Sosiaalipolitiikan päivillä Jyväskylässä vuonna 1999 pidetty esitys. (c)

Saari, Juho: Samassa veneessä? Työikäisen väestön saamien tulonsiirtojen rahoitusrakenne tuloluokittain 1990–1997. Teoksessa *Eriarvoisuutta paikantamassa*. Sosiaalipoliittinen yhdistys ja Turun yliopiston sosiaalipolitiikan laitos, Turku 2000.
Saari, Juho: Reformismi. Sosiaalipolitiikan perusteet. Käsikirjoitus, 2001. (a)
Saari, Juho: Reforming Social Policy. A Study on Institutional Change in Finland during the 1990s. Käsikirjoitus, 2001. (b)
Sakslin, Maija: *Asumiseen perustuva sosiaaliturva ja henkilöiden liikkuvuus Euroopan Unionissa*. Helsingin yliopisto ja Kansaneläkelaitos, Helsinki 1995.
Sakslin, Maija: Perustuslaki, perusoikeudet ja sosiaaliturvajärjestelmä. Teoksessa *Tutkimus suuntaa 2000-luvulle*. Kansaneläkelaitos, Helsinki 2000.
Salmi, Minna: Kotihoidon tuki ja naisten asema: tutkimushaasteita ja tutkimusongelmia. *Yhteiskuntapolitiikka* 2000, 65:1, 46–56.
Salmi, Minna & Jouko Huttunen & Päivi Yli-Pietilä: *Lapset ja lama*. Stakes, Helsinki 1996.
Salminen, Ari: Buchananin julkisen valinnan teoria osana uutta julkishallintotiedettä. *Hallinnon tutkimus* 1987, 6:1, 17–24.
Salminen, Ari: Mistä Suomen julkisen sektorin uudistus on peräisin? *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 2000, 28:2, 105–106.
Salminen, Ari & Jouni Niskanen: *Markkinoiden ehdoilla? Arvioita markkinaohjautuvuudesta julkisessa sektorissa*. Valtiovarainministeriö & Vaasan yliopisto, Helsinki 1996.
Salomäki, Aino & Heikki Viitamäki: *Työttömyysturva ja toimeentulotuki seitsemässä Euroopan maassa*. VATT, keskustelualoitteita 125. Helsinki 1996.
Santamäki-Vuori, Tuire: Varttuneet pitempään työelämässä – mutta millä keinoin? *Talous & yhteiskunta* 1998, 26:1, 46–53. (a)
Santamäki-Vuori, Tuire: Työllisyyden parantaminen – yhteinen etu. Teoksessa Jukka Pekkarinen (toim.): *Takaisin täystyöllisyyteen*. TSL, Helsinki 1998. (b)
Santamäki-Vuori, Tuire & Pekka Sauramo: Suomi murroksessa – antautua vai uusiutua. *Talous & yhteiskunta* 1993, 21:4, 45–65.
Sauli, Hannele, Lotta Savola & Anita Haataja: Käyvätkö äidit töissä vai eivät? *Hyvinvointikatsaus* 2000, 1, 63–66.
Sauramo, Pekka: Monetarismia, kameralismia vai jotakin muuta? Teoksessa Tuovi Allén, Visa Heinonen & Mika Pantzar (toim.): *Täyskäännös? Taloutemme valintojen edessä*. Gaudeamus, Helsinki 1993.
Sauramo, Pekka: Tulonjako työn ja pääoman välillä – missä mennään? *Talous & Yhteiskunta* 1999, 27:4, 19–22.
Schmidtz, David: Taking Responsibility. Teoksessa David Scmidtz & Robert E. Goodin: *Social Welfare and Individual Responsibility. For and Against*. Cambridge University Press, Cambridge 1998.
Schröter, Eckhard & Wollmann, Helmut: Public Sector Reforms in Germany? Whence and Where? A Case of Ambivalence. *Hallinnon tutkimus* 1997, 16:3, 184–200.
Sen, Amartya: Social Commitment and Democracy: The Demands of Equity and Financial Conservatism. Teoksessa Paul Barker (toim.): *Living as Equals*. Oxford University Press, Oxford 1996.

Sennett, Richard: *The Corrosion of Character. The Personal Consequences of Work in the New Capitalism.* W.W.Norton & Company, New York & London 1998.
Sevenhuijsen, Selma: Caring in the Third Way: The Relation between Obligation, Responsibility and Care in Third Way Discourse. *Critical Social Policy* 62, 2000, 20:1, 5–38.
Sihto, Matti: Työmarkkinatuen muutos – kannustiko se nuoria opiskelemaan. *Työpoliittinen aikakauskirja* 1998, 41:2, 79–82.
Sihto Matti & Mikko Myrskylä: Erilaisia työttömiä erilaisissa tilastoissa. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 2000, 96:4, 539–550.
Sihvo, Tuire & Markku Lindqvist: *Muutossuunnat kunnissa.* Stakes, Raportteja 135, Helsinki 1994.
Siipi, Jouko: *Ryysyrannasta hyvinvointivaltioon.* Tammi, Helsinki 1967.
Siltala, Juha: Kehityshankkeiden jäädytys tie parempaan työelämään. *Opettaja* 2000, 51–52, 10–13.
Simpura, Jussi: Politiikka piiloutuu, valta verhoutuu. *Yhteiskuntapolitiikka* 1998, 63:1, 50–60.
Simpura, Jussi: OECD:n sosiaalipoliittinen ohjelmajulistus. *Yhteiskuntapolitiikka* 1999, 64:5–6, 499. (a)
Simpura, Jussi: Sosiaalipolitiikka piiloutuu, sosiaalivalta verhoutuu. *Janus* 1999, 7:1, 5–24. (b)
Simpura, Jussi: Lamauttiko lama sosiaali- ja terveyspalvelut? Julkaisussa Jaakko Kiander (toim.): *Laman pitkä varjo.* VATT & Suomen Akatemia, Helsinki 2000.
Simpura, Jussi & Christoffer Tigerstedt: Talous, terveys, järjestys. *Yhteiskuntapolitiikka* 1999, 64:5–6, 423–434.
Sinn, Hans-Werner: Tax Harmonization and Tax Competition in Europe. *European Economic Review* 1990, 34, 489–504.
Sipilä, Jorma: Aluksi. Teoksessa Jorma Sipilä, Outi Ketola, Teppo Kröger & Pirkko-Liisa Rauhala: *Sosiaalipalvelujen Suomi.* WSOY, Porvoo 1996. (a)
Sipilä, Jorma: Rahaa vai palveluja: järjestäisimmekö lapsille päivähoitoa vai vanhemmille avustusta? Teoksessa Jorma Sipilä, Outi Ketola, Teppo Kröger & Pirkko-Liisa Rauhala: *Sosiaalipalvelujen Suomi.* WSOY, Porvoo 1996. (b)
Sipilä, Jorma: Are Scandinavians Lazy or Hard-working? *Scandinavian Journal of Social Welfare* 1996, 5, 143–147. (c)
Skog, Harri & Heikki Räisänen: Toimivampiin työmarkkinoihin. Selvitysmiesten raportti työvoimapoliittisen järjestelmän uudistamiseksi. Työministeriö, Helsinki 1997.
Social Justice. Strategies for National Renewal. The Report of the Commission on Social Justice. Vintage, London 1994.
Social Protection in the Nordic Countries 1997. Nordic Social Statistical Committee 12:1999.
Soininvaara, Osmo: *Hyvinvointivaltio ja talouden kriisi.* Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1992:11, Helsinki 1992.
Soininvaara, Osmo: *Hyvinvointivaltion eloonjäämisoppi.* WSOY, Helsinki 1994.
Soininvaara, Osmo: *Täystyöllisyyteen ilman köyhyyttä.* Art House, Helsinki 1999.

Sosiaalimenotoimikunnan mietintö. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki 1994.
Sosiaalipolitiikka valintojen edessä. Kohti hyvää Suomea 2030. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1991:1, Helsinki1991.
Sosiaaliturvamaksujen kattavuutta selvittäneen työryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriö, Työryhmämuistioita 2000:16.
Sosiaaliturvan kestävään rahoitukseen. Rahoituksen uusia linjauksia. Sosiaali- ja terveysministeriö, Monisteita 1998:27.
Sosiaaliturvan strategiat – viisi vuotta 2000-luvulle. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1995:1, Helsinki 1995.
Sosiaaliturvan suunta 1999–2000. Sosiaali- ja terveysministeriö, Julkaisuja 1999:27.
Sosiaaliturvan suunta 2000–2001. Sosiaali- ja terveysministeriö, Julkaisuja 2000:22.
Sovala, Markus: Finanssipolitiikan valvonta EU-tasolla – muodollisuus vai mahdollisuus? *Talous & yhteiskunta* 2000, 28:4, 2–7.
Spicker, Paul: *The Welfare State. A General Theory.* Sage, London 2000.
Steenbergen, Bart van: The Condition of Citizenship: An Introduction. Teoksessa Bart van Steenbergen (toim.): *The Condition of Citizenship.* Sage, London 1994.
Stephens, John D.: The Scandinavian Welfare States: Achievements, Crisis, and Prospects. Teoksessa Gøsta Esping-Andersen (toim.): *Welfare States in Transition.* Sage, London 1996.
Stephens, John D. & Evelyn Huber & Leonard Ray: The Welfare State in Hard Times. Teoksessa Herbert Kitschelt et al (toim.): *Continuity and Change in Contemporary Capitalism.* Cambridge University Press, Cambridge 1999.
Stokke, Torgeir Aarvaag: Collective Bargaining and the State Intervention in the Scandinavian Countries. *Transfer* 1999, 5:1–2, 156–174.
Streeck, Wolfgang: Public Power beyond the Nation-state. The Case of the European Community. Teoksessa Robert Boyer & Daniel Drache (toim.): *States against Markets. The Limits of Globalization.* Routledge, London & New York 1996.
Ståhlberg, Krister: Suomen ja Ruotsin kuntien sopeutumispolitiikka 90-luvulla. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 1998, 26:4, 285–300.
Summa, Hilkka: Julkinen toiminta ja taloudellinen vastuu. Julkaisussa *Julkisen toiminnan eettisiä kysymyksiä.* Valtionhallinnon kehittämiskeskus, Helsinki 1993.
Sunesson, Sune et al.: The Fligth from Universalism. *European Journal of Social Work* 1998, 1:1, 19–29.
Suomalaisten EU-kannanotot. Syksy 1996 ja Syksy 1997. EVA, Helsinki 1996 ja 1997.
Suomi taloudellisena toimintaympäristönä. Arvio Suomen kilpailukyvyn vahvuuksista ja heikkouksista. Valtiovarainministeriö, Helsinki 1998.
Suomi 1990–2005. Haasteiden ja varautumisen aikaa. Taloudellinen suunnittelukeskus, Helsinki 1990.
Svallfors, Stefan: *Välfärdsstatens moraliska ekonomi. Välfärdsopinionen i 90-talets Sverige.* Boréa, Umeå 1996.

Svallfors, Stefan: The Middle Class and Welfare State Retrenchment: Attitudes to Swedish Welfare Policies. Teoksessa Stefan Svallfors & Peter Taylor-Gooby (toim.) *The End of the Welfare State? Responses to State Retrechment.* Routledge, London and New York 1999. (a)
Svallfors, Stefan: Political Trust and Additudes towards Redistribution. *European Societies* 1999, 1:2, 241–268. (b)
Sverige och EMU. EMU-utredningen. SOU 1996:158. Stockholm 1996.
Syrjänen, Olavi: *Byrokratiasta businekseen.* Edita, Helsinki 1996.
Takala, Pentti: *Lastenhoito ja sen julkinen tuki.* Stakes, Tutkimuksia 110, Helsinki 2000.
Tanninen, Timo: Pohjoismaisen demokratiamallin kestävyys ja sosiaalipolitiikan muutos. Teoksessa Jussi Simpura & Gunvor Brettschneider (toim.): *Näkökulmia pohjoismaisen sosiaalipolitiikan murrokseen.* Suomen ICSW-toimikunta, Helsinki 2000.
Taylor-Gooby, Peter: 'Hollowing out' versus the New Interventionism. Teoksessa Stefan Svallfors & Peter Taylor-Gooby (toim.) *The End of the Welfare State? Responses to State Retrenchment.* Routledge, London and New York 1999.
Taylor-Gooby, Peter: Blair's scars. *Critical Social Policy* 64, 2000, 20:3, 331–348.
Tedre, Silva: *Hoivan sanattomat sopimukset.* Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja n:o 40, Joensuu 1999.
Temmes, Markku: *Hallinto puntarissa. Hallintouudistusten arvioinnin mahdollisuudet ja edellytykset.* Valtiovarainministeriö & Helsingin Yliopisto, Helsinki 1994.
Temmes, Markku & Markku Kiviniemi: *Muutoksen mahdollisuudet. Arviointeja ja näkemyksiä julkisen sektorin ja hallinnon kehittämisestä 1990-luvulla.* Valtiovarainministeriö & Helsingin yliopisto, Helsinki 1995.
Therborn, Göran: *Why Some People are More Unemployed Than Others.* Verso, London 1986.
Toimeentuloturvakatsaus 1998. Sosiaali- ja terveysministeriö, Julkaisuja 1998:5.
Torfing, Jacob: Workfare with Welfare: Recent Reforms of the Danish Welfare State. *Journal of European Social Policy* 1999, 9:1, 5–28.
Tulokas, Heikki: Julkinen sektori ja elinkeinoelämä. *Hyvinvointikatsaus* 1992, 2, 13–14.
Tuohinen, Titta: Heinäsirkka vai muurahainen? Suomalaisen työhalun psykologisilla juurilla. Teoksessa Tommi Hoikkala & J.P.Roos (toim.): *2000-luvun elämä.* Gaudeamus, Helsinki 2000.
Tuomisto, Pekka: Kelan hoitaman sosiaaliturvajärjestelmän suhde EU-lainsäädäntöön. Teoksessa Esko Kalimo & Olli Mäenpää (toim.): *Työvoiman liikkuvuus, sosiaaliturva ja EU.* Kansaneläkelaitos, Helsinki 1995.
Tuomisto, Pekka: Katkeileva työura saattaa korostaa kansaneläkkeen perusturvan merkitystä. Teoksessa *Eläkepolitiikka 2000-luvulle.* Eläketurvakeskus & Työeläkelaitosten liitto, Helsinki 1997.
Tuori, Kaarlo: *Sosiaalioikeus.* WSOY, Helsinki 2000.
Tuovinen, Marja: Tulonsiirto- ja verojärjestelmän vaikutuksista työvoiman tarjontaan. *Työpoliittinen Aikakauskirja* 2000, 43:1, 12–21.
Tylli, Reima: Yksityiset sosiaalipalvelut kolminkertaistuivat 90-luvulla. *Kunta ja me* 2000, 8, 16.

Törmälehto, Veli-Matti: Omaisuustulo ja tulonjako – mikä muuttui? *Hyvinvointikatsaus, Spesiaali* 2000, 10–16.
Uudistua vai kuihtua. Raportti hyvinvoinnista ja julkisesta taloudesta. EVA, Helsinki 1995.
Uusitalo, Hannu: 2000-luvun hyvinvointipolitiikan reunaehdot: Kolme strategiavaihtoehtoa. *Dialogi* 1999, 9:1, 4–5. (a)
Uusitalo, Hannu: Tuloerot kasvaneet jo kolmena peräkkäisenä vuonna. *Yhteiskuntapolitiikka* 1999, 64:5–6, 465–479. (b)
Uusitalo Hannu: Universalismi murenee, kun tarveharkinta lisääntyy. Teksti Lea Suoninen. *Sosiaaliturva* 2000, 88:1, 10–12. (a)
Uusitalo, Hannu: Köyhyys ja tulonjako. Teoksessa Matti Heikkilä & Jouko Karjalainen (toim.): *Köyhyys ja hyvinvointivaltion murros.* Gaudeamus, Helsinki 2000. (b)
Uusitalo, Paavo: Monetarism, Keynesiasm and the Institutional Status of Central Banks. *Acta Sociologica* 1984, 27:1, 31–50.
Vaajakallio, Laura: Lasten päivähoito 1995–1998. Raportti alle kouluikäisten lasten päivähoidosta EU-työvoimatutkimuksen ja tulonjakotilaston pohjalta. Tilastokeskus, Katsauksia 1999/1.
Vaarama, Marja & Anne Hakkarainen & Päivi Voutilainen & Eeva Päivärinta: Vanhusten palvelut. Teoksessa Hannu Uusitalo & Antti Parpo & Anni Hakkarainen (toim.): *Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus.* Stakes, Raportteja 250, Helsinki 2000.
Vahtera, Jussi & Hanna Ahonen & Seppo Antikainen & Jaana Pentti & Leena Ala-Mursula & Leimo Kangas: *Missä kunnossa kolmannelle vuosituhannelle? Kunta-alan 1990-luvun henkilöstötilinpäätös.* Turun aluetyöterveyslaitos, 1999.
Vail, Mark: The Better Part of Valour: The Politics of French Welfare Reform. *Journal of European Social Policy* 1999, 9:4, 311–330.
Valtonen, Hannu: Mikä selittää kuntien sosiaali- ja terveystoimen menojen eroja? Teoksessa Hannu Uusitalo& Antti Parpo & Anni Hakkarainen (toim.): *Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus.* Stakes, Raportteja 250, Helsinki 2000.
Valtonen, Sanna: Työn ja työttömyyden tarinoita Helsingin Sanomissa 1988–97. Julkaisussa Minna Aslama ym.: *Mediakriisi.* Helsingin yliopisto, Viestinnän laitos sarja 2A/1/1999.
van Kersbergen, Kees: The Declining Resistance of Welfare States to Change. Teoksessa Stein Kuhnle (toim.): *Survival of the European Welfare State.* Routledge, London and New York 2000.
Vartiainen, Juhana: Ruotsin malli – historiallisia näkökulmia. *Talous & yhteiskunta* 1997, 25:4, 64–71.
Vartiainen, Juhana & Pentti Haaparanta & Kustaa Hulkko & Jari Melgin & Esko Rantanen: *Rahaliitto ja Eurooppa.* PS-Kustannus, Jyväskylä 1999.
Viinanen, Iiro: Talouspolitiikka ja vuoden 1995 budjettiesitys. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1994, 90:4, 552–555.
Viitamäki, Heikki: Varhaiseläkkeet kahdeksassa Euroopan maassa. VATT-keskustelualoitteita 166, Helsinki 1998.

Virén, Matti: Kannattaako työnteko? Laskelmia verotuksen ja sosiaalietujen vaikutuksesta kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1994, 90:4, 440–457.
Virta, Lauri & Juhani Mäki: *Työkyvyttömyyseläkehakemukset ja -ratkaisut kuntoutustutkimuksen jälkeen.* Kela, Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 39, Turku 1999.
Väyrynen, Raimo: *Globalisaatio. Uhka vai mahdollisuus?* Atena, Jyväskylä 1998.
Väyrynen, Raimo: *Globalisaatiokriitiikki ja kansalaisliikkeet.* Gaudeamus, Helsinki 2001.
Väyrynen, Raimo ym.: *Suomi avoimessa maailmassa. Globalisaatio ja sen vaikutukset.* Sitra/Taloustieto, Helsinki 1999.
Väärälä, Reijo: Tarvitseeko Suomi syrjäytymisen vastaista ohjelmaa? Teoksessa Matti Heikkilä & Jouko Karjalainen (toim.): *Köyhyys ja hyvinvointivaltion murros.* Gaudeamus, Helsinki 2000.
Wacquant, Loic: How Penal Common Sense Comes to Europeans: Notes on the Transatlantic Diffusion of the Neoliberal Doxa. *European Societies* 1999, 1:3, 319–352.
Weiss, Linda: *The Myth of the Powerless State.* Cornell University Press, New York 1998.
Wilding, Paul: Eriarvoisuus ja valta hyvinvointivaltion jälkeen. Teoksessa Risto Eräsaari & Keijo Rahkonen (toim.): *Hyvinvointivaltion tragedia.* Gaudeamus, Helsinki 1995.
Wilks, Stuart: Class Compromise and the International Economy: The Rise and Fall of Swedish Social Democracy. *Capital & Class* 56, 1996, 89–109
Wolfe, Alan: *Whose Keeper. Social Science and Moral Obligation.* University of California Press, Berkeley 1989.
World Employment 1996/97. National policies in global context. ILO, Geneva 1996.
Yhtiöittäminen – valtion virastojen, laitosten ja liikelaitosten tai niiden osien muuttaminen valtioenemmistöisiksi osakeyhtiöiksi. Valtiontalouden tarkastusvirasto, tarkastuskertomus 16/1998.
Ylöstalo, Pekka: *Työolobarometri, Lokakuu 1999.* Työpoliittinen tutkimus 217, Helsinki 2000.
Yritysjohtajien menestyksen eväät. Raportti yritysjohdon asenteista 1997. EVA, Helsinki 1997.

KEMIN KAUPUNGINKIRJASTO
240 N 0712917

1990-luvulla Suomessa pysäytettiin
noin 30 vuotta kestänyt hyvinvointivaltion
kasvun ja laajentamisen aika.
Sama käänne oli toteutettu monissa
länsimaissa jo 1980-luvulla.

Raija Julkunen Suunnanmuutos 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa

Suunnanmuutos johtui uuden kasvu-uran
hakemisesta, johon kuului markkinoiden
alueen laajentaminen ja julkisten menojen
kasvun pysäyttäminen. Suomessa tämä
käänne tapahtui väkivaltaisemmin kuin
muissa maissa. Väitettiin, että lama ei
tarjoa muita vaihtoehtoja kuin suunnan
vaihtamisen kasvusta karsintaan.
Yhteiskuntapolitiikan tutkija Raija Julkunen
analysoi teoksessaan sosiaalipolitiikan
suunnanmuutoksen taustaa ja toimeenpanoa.
Julkunen katsoo lamaselityksen taakse
ja näkee taustalla jo 1980-luvun lopulla
käynnistyneen prosessin, jossa Suomi liitettiin
avoimeen maailmantalouteen.
Dosentti Raija Julkunen työskentelee
Jyväskylän yliopistolla yhteiskuntapolitiikan
lehtorina. Hän on julkaissut useita
hyvinvointivaltioita, sukupuolijärjestystä, työn
organisointia ja työaikoja koskevia tutkimuksia.

ISBN 951-768-089-9
K37.09
9 789517 680899

kansi Johanna Vainio